

DES-4-02
2003 FCT 759

DES-4-02
2003 CFPI 759

IN THE MATTER of a certificate signed pursuant to subsection 77(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (the Act);

AND IN THE MATTER OF the referral of that certificate to the Federal Court of Canada pursuant to subsection 77(1), sections 78 and 80 of the Act;

AND IN THE MATTER OF Mohamed Harkat.

INDEXED AS: HARKAT (RE) (T.D.)

Trial Division, Dawson J.—Ottawa, June 12 and 19, 2003.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Removal of Refugees — Motion for order under Immigration and Refugee Protection Act, s. 79 suspending referral of security certificate to Court to allow making protection application to Minister — Issue: timing of Minister's decision on removal order if person held inadmissible — Harkat found to be Convention refugee — Minister, Solicitor General later signing security certificate which was referred to F.C. as to whether reasonable — Certificate alleges Harkat inadmissible as terrorist or terrorist organization member — Seeking Act, s. 112 protection — Whether entitled to apply as already protected person (Act, s. 115(1)) — Security Certificate regime explained — New concept of "Refugee protection" explained — Pre-removal risk assessment explained — Applicable principles of statutory interpretation — Grammatical, ordinary sense of text — Broader statutory context — Regulations not altering protection provided by Act — Legislative scheme not yielding absurd result — Intention of Act to expedite proceedings, protect safety by denying security risks access to Canada — Act provides for just one decision whether Harkat to be removed — Not purpose of judicial review to substitute Court's discretion for Minister's but to test lawfulness of Minister's decision on record before him.

This application for an order under *Immigration and Refugee Protection Act* section 79 put in issue the timing of the

AFFAIRE INTÉRESSANT un certificat déposé en vertu du paragraphe 77(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi);

ET le renvoi de ce certificat à la Cour fédérale du Canada, conformément au paragraphe 77(1) et aux articles 78 et 80 de la Loi;

ET Mohamed Harkat.

RÉPERTORIÉ: HARKAT (RE) (1^{RE} INST.)

Section de première instance, juge Dawson—Ottawa, 12 et 19 juin 2003.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Renvoi de réfugiés — Requête visant l'obtention d'une ordonnance en vertu de l'art. 79 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés pour suspendre le dépôt d'un certificat de sécurité à la Cour afin de permettre la présentation d'une demande de protection au ministre — Question en litige: moment de la décision du ministre quant à la mesure de renvoi si la personne est interdite de territoire — M. Harkat est reconnu réfugié au sens de la Convention — Le ministre et le solliciteur général ont ultérieurement signé un certificat de sécurité qui a été déposé à la Cour fédérale pour qu'il soit décidé de son caractère raisonnable — Le certificat allègue que M. Harkat est interdit de territoire en tant que terroriste ou en tant que membre d'une organisation terroriste — Demande de protection en vertu de l'art. 112 de la Loi — La question est de savoir si, étant déjà une personne protégée (art. 115(1) de la Loi), il a le droit de demander la protection — Explication du régime du certificat de sécurité — Explication de la nouvelle notion d'«asile» — Explication de l'examen des risques avant renvoi — Principes d'interprétation législative applicables — Sens ordinaire et grammatical du texte — Contexte législatif général — Le Règlement ne modifie pas la protection prévue par la Loi — Le régime législatif ne crée pas un résultat absurde — L'intention de la Loi est d'activer les procédures et de protéger la sécurité en interdisant le territoire canadien aux personnes qui constituent un danger pour la sécurité — La Loi ne prévoit qu'une seule décision quant au renvoi de M. Harkat — L'objet du contrôle judiciaire n'est pas de substituer la discrétion de la Cour à celle du ministre mais d'évaluer la légalité de la décision du ministre au vu du dossier dont il est saisi.

Cette demande visant l'obtention d'une ordonnance en vertu de l'article 79 de la *Loi sur l'immigration et la protection*

Minister's decision as to whether Harkat may be removed from Canada if, in this proceeding, he is found inadmissible.

In 1997, Harkat was found to be a Convention refugee but in 2002 the Minister and the Solicitor General signed a security certificate which was referred to this Court under subsection 77(1) for a determination as to its reasonableness. According to the certificate, Harkat is inadmissible under paragraphs 34(1)(c) and (f) (engaging in terrorism, or belonging to an organization believed to engage or that will engage in terrorism). Harkat then applied for protection under section 112. His counsel was advised that it was not open to Harkat to make such a claim in that as a Convention refugee he was already a protected person under subsection 115(1). The question therefore was whether he is entitled to make a subsection 112(1) protection claim.

Held, the motion should be rejected.

Section 81 provides that if a certificate is determined to be reasonable, the certificate (1) is conclusive proof that the person named in it is inadmissible, (2) is a removal order that may not be appealed against and, (3) is in force and the person named may not apply for protection under subsection 112(1). Therefore it is imperative that any application for protection on behalf of a person named in a certificate be made before it is decided that the certificate is reasonable.

"Refugee protection" is a new concept in the Act. A "person in need of protection" is either one described in Article 1 of the United Nations *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, or one who would have been granted protection under the former *Immigration Act* as a post-determination refugee claimants in Canada class member. Under subsection 95(2), one upon whom refugee protection has been conferred is a "protected person". Harkat, having been determined to be a Convention refugee, is a "protected person"; he could not have obtained refugee protection by an application now brought, a security certificate having been issued.

Under subsection 115(1), a protected person shall not be removed to a country where at risk of persecution for a Convention ground or torture. But there are certain narrow exceptions, one being that a person inadmissible on security grounds may be sent back if he should not be allowed to stay on account of the severity of the acts committed or the danger to Canadian security.

des réfugiés mettait en cause le moment de la décision du ministre sur la question de savoir si M. Harkat pouvait être renvoyé du Canada s'il était conclu en l'espèce qu'il était interdit de territoire.

La qualité de réfugié au sens de la Convention a été reconnue à M. Harkat en 1997, mais en 2002, le ministre et le solliciteur général ont signé un certificat de sécurité qui a été déposé à la Cour en vertu du paragraphe 77(1) afin de décider du caractère raisonnable de celui-ci. Selon le certificat, M. Harkat est interdit de territoire au Canada en vertu des alinéas 34(1)c) et f) (se livrer au terrorisme ou être membre d'une organisation dont on croit qu'elle a été ou sera l'auteur d'un acte de terrorisme). M. Harkat a alors demandé la protection en vertu de l'article 112. Son avocat a été informé que M. Harkat ne pouvait pas présenter une telle demande car, à titre de réfugié au sens de la Convention, il était déjà une personne protégée suivant le paragraphe 115(1). La question était donc de savoir s'il avait le droit de présenter une demande de protection selon le paragraphe 112(1).

Jugement: la requête est rejetée.

L'article 81 prévoit que si un certificat est jugé raisonnable, ce certificat 1) fait foi de l'interdiction de territoire de la personne qui y est nommée; 2) constitue une mesure de renvoi sans appel; 3) est en vigueur et la personne visée ne peut dès lors demander la protection au titre du paragraphe 112(1). Il est donc capital que toute demande de protection présentée pour le compte d'une personne nommée dans un certificat soit déposée avant que l'on dispose du caractère raisonnable du certificat.

L'«asile» est une nouvelle notion dans la Loi. Une «personne à protéger» est une personne décrite à l'article premier de la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* des Nations Unies ou une personne à qui la protection aurait été accordée en vertu de l'ancienne *Loi sur l'immigration* à titre de membre de la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada. En vertu du paragraphe 95(2), une personne à qui l'asile a été conféré est une «personne protégée». Ayant été reconnu réfugié au sens de la Convention, M. Harkat est une «personne protégée»; il n'aurait pas pu obtenir la protection de réfugié en déposant maintenant une demande de protection puisqu'un certificat de sécurité a été délivré.

Suivant le paragraphe 115(1), une personne protégée ne peut être renvoyée dans un pays où elle risque la persécution du fait d'un motif énoncé dans la Convention ou la torture. Mais ce principe comporte des exceptions restreintes, dont l'une est qu'une personne interdite de territoire pour des raisons de sécurité peut être renvoyée si elle ne devrait pas être présente au Canada en raison soit de la gravité de ses actes

Persons subject to a removal order or named in a security certificate may apply for a pre-removal risk assessment but, under subsection 112(3), those named in a security certificate are entitled only to a modified pre-removal risk assessment. Such persons are assessed, not under the Convention, but only against the grounds set out in Act, section 97: whether at risk of torture, death or cruel and unusual treatment. Furthermore, a positive determination does not confer refugee protection: paragraph 114(1)(b). It only serves to stay the removal order with respect to a country from which the person is in need of protection. And even the stay can be set aside by the Minister should the circumstances change: subsection 114(2).

As a Convention refugee, Mr. Harkat is a “protected person” and so not entitled to a pre-removal risk assessment. To be entitled, subsection 112(1) would have to be read as if the phrase “other than a person referred to in subsection 115(1)” was not there. For subsection 115(2) to operate to exclude from subsection 115(1) one in Harkat’s situation, the person must be “inadmissible on grounds of security”. Being named in a certificate does not make one inadmissible on security grounds within subsection 115(2) since it is only when the certificate is held reasonable that inadmissibility is proven.

While the text of the legislation was clear, and compelling contextual arguments would be required to justify a different interpretation, the Court considered whether a construction based upon the ordinary meaning of the words used (1) was consistent with the regulations, (2) produced an absurd result or was consistent with the scheme of the Act and (3) was consistent with the Act’s object. The Regulations could not alter the scope of protection provided by the Act. The Court could not agree with Harkat’s submission, that it was an absurd result if, while one not determined to be a Convention refugee gets a pre-removal risk assessment prior to a section 80 determination of a certificate as well as judicial review of the assessment without leave, a Convention refugee gets a risk assessment “if at all” only after determination of the certificate with leave for judicial review being required. The legislative scheme does not give lesser rights to Convention refugees. They maintain the right not to be “refouled” unless the Minister determines, under paragraph 115(2)(b), that the person ought not be allowed to remain due to the severity of the acts committed or the danger to Canadian security. This was contrasted with the situation of one who has not received refugee protection and is named in a certificate. Such person is entitled only to a modified pre-removal risk assessment.

passés, soit du danger qu’elle constitue pour la sécurité du Canada.

Une personne visée par une mesure de renvoi ou nommée dans un certificat de sécurité peut demander un examen des risques avant renvoi mais, en vertu du paragraphe 112(3), la personne nommée dans un certificat de sécurité n’a droit qu’à un examen modifié des risques avant renvoi. Une telle personne n’est pas évaluée par rapport à la Convention mais seulement par rapport aux motifs prévus à l’article 97 de la Loi, à savoir l’exposition au risque de torture, de mort ou de traitements cruels et inusités. De plus, une décision favorable n’a pas pour effet de conférer l’asile (paragraphe 114(1)). Elle n’a pour effet que de surseoir à la mesure de renvoi pour le pays ou le lieu en cause. Le sursis peut même être révoqué par le ministre si les circonstances changent (paragraphe 114(2)).

À titre de réfugié au sens de la Convention, M. Harkat est une «personne protégée» et il n’est donc pas admissible à un examen des risques avant renvoi. Pour qu’il puisse l’être, il faudrait lire le paragraphe 112(1) comme si le passage «et qui n’est pas visée au paragraphe 115(1)» ne s’y trouvait pas. Pour que le paragraphe 115(2) agisse de manière à exclure de l’application du paragraphe 115(1) une personne dans la situation de M. Harkat, il faut que la personne soit «interdite de territoire pour raison de sécurité». Le fait d’être nommée dans un certificat ne rend pas une personne interdite de territoire pour raison de sécurité au sens du paragraphe 115(2) car ce n’est qu’une fois que le certificat est jugé raisonnable que l’interdiction de territoire est établie.

Bien que le texte de la Loi soit limpide et qu’il faudrait des arguments contextuels convaincants pour justifier une interprétation différente, la Cour a examiné la question de savoir si une interprétation fondée sur le sens ordinaire des mots utilisés 1) était compatible avec le règlement; 2) produisait un résultat absurde ou était compatible avec l’économie de la Loi; 3) était compatible avec l’objet de la Loi. Le Règlement ne pouvait pas modifier l’étendue de la protection que prévoit la Loi. La Cour ne pouvait pas accepter l’allégation de M. Harkat selon laquelle on aboutit à un résultat absurde si une personne non reconnue à titre de réfugiée au sens de la Convention obtient un examen des risques avant renvoi avant la décision concernant le certificat rendue en vertu de l’article 80 ainsi que, sans autorisation, le contrôle judiciaire de l’examen, alors qu’un réfugié au sens de la Convention n’obtient un examen des risques, «si examen il y a», qu’après la décision concernant le certificat et qu’il faut une autorisation pour le contrôle judiciaire. L’économie de la loi ne prévoit pas des droits moindres pour les réfugiés au sens de la Convention. Ceux-ci conservent le droit de ne pas être «refoulés» à moins que le ministre décide, conformément à l’alinéa 115(2)b, qu’une personne ne devrait pas être présente au Canada en raison soit de la gravité de ses actes passés, soit

Furthermore, that assessment cannot result in the conferral of refugee protection but only a stay of removal—protection similar to that enjoyed by one having refugee status. While leave is required for judicial review of a decision of the Minister to “refoule”, applicant need establish only a fairly arguable case. And, if leave is given, there could be an appeal if a question is certified by the Court. The decision of the designated judge as to the reasonableness of a certificate and the lawfulness of the pre-removal risk assessment are not, on the other hand, appealable. It was also noted that the Act is aimed at expediting immigration proceedings while safeguarding the security of Canadian society by denying security risks access to Canadian territory.

Nor could the Court accept Harkat’s argument, that the intention of the Act was to collapse into the inquiry as to the reasonableness of the certificate all removal issues. To do so might actually reduce the protection of one in Harkat’s position. The Act provides for but one decision as to whether Harkat may be removed and this is a more streamlined way of proceeding.

It was also stressed that the purpose of judicial review is not to substitute the Court’s discretion for that for the Minister but rather to rule on the lawfulness of the Minister’s decision on the record before him.

Finally, Harkat relied upon the recently reported decision of MacKay J. in *Jaballah (Re)* but that case was distinguished in that *Jaballah* was not a Convention refugee.

The Crown’s request of an order for costs was denied, this motion having raised a novel point, not previously dealt with by case law.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

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

Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, December 10,

du danger qu’elle constitue pour la sécurité du pays. Cette situation a été comparée à celle d’une personne à qui la protection de réfugié n’a pas été reconnue et qui est nommée dans un certificat. Celle-ci n’a droit qu’à un examen modifié des risques avant renvoi. De plus, cet examen ne peut avoir comme résultat l’octroi de la protection de réfugié, mais ne peut que surseoir à la mesure de renvoi, une protection similaire à celle dont jouit une personne ayant le statut de réfugié. Alors qu’une autorisation est requise pour le contrôle judiciaire de la décision du ministre de «refouler», il suffit au demandeur d’invoquer des arguments un tant soit peu défendables. Si l’autorisation en est accordée, il est possible d’interjeter appel de la décision lorsqu’une question est certifiée par la Cour. La décision du juge désigné quant au caractère raisonnable d’un certificat et à la légalité de l’examen des risques avant renvoi n’est pas susceptible d’appel. On a aussi noté que la Loi vise à activer les procédures d’immigration tout en veillant à protéger la sécurité de la société canadienne par l’interdiction de territoire aux personnes qui constituent un danger pour la sécurité.

La Cour ne pouvait pas non plus accepter l’argument de M. Harkat voulant que la Loi visait à intégrer à l’enquête portant sur le caractère raisonnable du certificat toutes les questions relatives au renvoi. Agir ainsi risquerait en fait d’amoindrir la protection d’une personne dans la situation de M. Harkat. La Loi ne prévoit qu’une seule décision quant au renvoi de M. Harkat et cette façon de procéder est plus simple.

Il a également été souligné que le but du contrôle judiciaire n’est pas de substituer la discrétion de la Cour à celle du ministre, mais d’évaluer plutôt la légalité de la décision du ministre au vu du dossier dont il est saisi.

M. Harkat s’appuyait enfin sur la décision rendue par le juge MacKay dans l’affaire *Jaballah (Re)* publiée récemment, mais celle-ci se distinguait de la présente affaire en ce que M. *Jaballah* n’était pas un réfugié au sens de la Convention.

La demande du ministère public visant une ordonnance relative aux dépens a été rejetée, la présente requête ayant soulevé un point nouveau non encore tranché par la jurisprudence.

LOIS ET RÈGLEMENTS

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

Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 10

1984, [1987] Can. T.S. No. 36, Art. 1.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1(4) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2.
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 2(1) "foreign national", 3(1)(h),(i), (3)(d),(f), 34(1)(c),(f), 77, 79, 80, 81, 95, 96, 97, 112, 113, 114, 115, Sch.
Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227, s. 160(1),(3)(b).
United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6.

décembre 1984, [1987] R.T. Can. n° 36, art. 1.
Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1(4) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2.
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 2(1) «étranger», 3(1)h,i), (3)d,f), 34(1)c,f), 77, 79, 80, 81, 95, 96, 97, 112, 113, 114, 115, ann.
Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227, art. 160(1),(3)b).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General) (2003), 226 D.L.R. (4th) 138; 24 C.P.R. (4th) 417; 303 N.R. 63 (F.C.A.).

DISTINGUISHED:

Jaballah (Re), [2003] 3 F.C. 85; (2002), 224 F.T.R. 20 (T.D.).

REFERRED TO:

Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2002] 1 S.C.R. 84; (2002), 208 D.L.R. (4th) 107; 37 Admin. L.R. (3d) 252; 18 Imm. L.R. (3d) 93; 280 N.R. 268; *Bains v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (2000), 47 Admin. L.R. 317; 109 N.R. 239 (F.C.A.).

MOTION for an order under *Immigration and Refugee Protection Act*, section 79, suspending a referral of a certificate to the Federal Court to allow the making of, and for the Minister to decide on, an application for protection. Order to go dismissing the motion.

APPEARANCES:

Donald A. MacIntosh and *I. John Loncar* for the Department of Justice.
James H. Mathieson and *Michael W. Dale* for Solicitor General of Canada.
Rocco Galati and *Bruce Engel* for Mohamed Harkat.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général) (2003), 226 D.L.R. (4th) 138; 24 C.P.R. (4th) 417; 303 N.R. 63 (C.A.F.).

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Jaballah (Re), [2003] 3 C.F. 85; (2002), 224 F.T.R. 20 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES:

Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2002] 1 R.C.S. 84; (2002), 208 D.L.R. (4th) 107; 37 Admin. L.R. (3d) 252; 18 Imm. L.R. (3d) 93; 280 N.R. 268; *Bains c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (2000), 47 Admin. L.R. 317; 109 N.R. 239 (C.A.F.).

REQUÊTE en vue d'obtenir une ordonnance en vertu de l'article 79 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, suspendant le dépôt d'un certificat à la Cour fédérale pour permettre la présentation d'une demande de protection et la décision du ministre quant à cette demande. Ordonnance rejetant la requête.

ONT COMPARU:

Donald A. MacIntosh et *I. John Loncar* pour le ministère de la Justice.
James H. Mathieson et *Michael W. Dale* pour le solliciteur général du Canada.
Rocco Galati et *Bruce Engel* pour Mohamed Harkat.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for the Department of Justice and the Solicitor General of Canada.

Rocco Galati, Toronto, and *Bruce Engel*, Ottawa, for Mohamed Harkat.

The following are the reasons for order rendered in English by

[1] DAWSON J.: Mr. Harkat has moved for an order pursuant to section 79 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (Act) suspending this proceeding in order to permit him to make, and the Minister of Citizenship and Immigration (Minister) to decide, an application for protection. What fundamentally is put in issue in this motion is the timing of the Minister's decision as to whether Mr. Harkat may be removed from Canada if, in this proceeding, he is found to be inadmissible to Canada. This issue, in turn, depends upon ascertaining Parliament's intention as expressed in the Act.

BACKGROUND FACTS

[2] The factual basis on which this dispute arises is as follows. On February 24, 1997, Mr. Harkat was found to be a Convention refugee.

[3] Thereafter, on December 10, 2002 a certificate, signed by the Minister and the Solicitor General of Canada ("security certificate" or "certificate") was referred to this Court pursuant to subsection 77(1) of the Act for determination as to whether the certificate is reasonable. The security certificate asserts that Mr. Harkat is inadmissible to Canada under paragraphs 34(1)(c) and (f) of the Act. Those paragraphs render a permanent resident or foreign national inadmissible on security grounds for engaging in terrorism, or for being a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged, or will engage in terrorism. At the time the security certificate was issued Mr. Harkat was a "foreign national", as defined in the Act [subsection 2(1)], and he had not acquired permanent resident status.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Le sous-procureur général du Canada pour le ministère de la Justice et pour le solliciteur général du Canada.

Rocco Galati, Toronto, et *Bruce Engel*, Ottawa, pour Mohamed Harkat.

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

[1] LE JUGE DAWSON: M. Harkat a demandé qu'une ordonnance soit rendue en vertu de l'article 79 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi) en vue de suspendre la présente affaire pour qu'il puisse présenter une demande de protection et que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le ministre) en dispose. Le point à trancher dans cette requête est essentiellement le moment où le ministre décidera si M. Harkat peut être expulsé du Canada si, en l'espèce, il est conclu que ce dernier est interdit de territoire au Canada. Ce point, quant à lui, dépend de la détermination de l'intention du législateur, telle qu'exprimée dans la Loi.

CONTEXTE

[2] Le fondement factuel du présent litige est le suivant. La qualité de réfugié au sens de la Convention a été reconnue à M. Harkat le 24 février 1997.

[3] Par la suite, le 10 décembre 2002, un certificat, portant la signature du ministre et du Solliciteur général du Canada (le certificat de sécurité, ou certificat), a été déposé à la présente Cour, conformément au paragraphe 77(1) de la Loi, afin qu'il soit décidé de son caractère raisonnable. Selon le certificat de sécurité, M. Harkat est interdit de territoire au Canada en vertu des alinéas 34(1)c) et f) de la Loi. Aux termes de ces dispositions, un résident permanent ou un étranger est interdit de territoire pour raison de sécurité parce qu'il s'est livré au terrorisme ou parce qu'il est membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'actes de terrorisme. À l'époque où le certificat de sécurité a été délivré, M. Harkat était un «étranger» au sens de la Loi [le paragraphe 2(1)], et n'avait pas acquis le statut de résident permanent.

[4] On December 24, 2002, counsel for Mr. Harkat gave formal notice of Mr. Harkat's application for protection pursuant to section 112 of the Act. In response, Mr. Harkat's counsel was advised that because Mr. Harkat was previously determined to be a Convention refugee, he is a protected person referred to in subsection 115(1) of the Act. In consequence, it was said that Mr. Harkat may not apply for protection under section 112 of the Act.

THE ISSUE

[5] The legal question to be answered in this motion is whether Mr. Harkat is entitled to apply for protection pursuant to subsection 112(1) of the Act. If so, it follows that he is entitled to request the suspension of this proceeding pending determination of the application for protection.

ANALYSIS

(i) The Relevant Provisions of the Act

[6] I turn first to consider the legislative framework relevant to this motion, and specifically the interrelation of the provisions of the Act which deal with security certificates, refugee protection and pre-removal risk assessments. The provisions of the Act to which I refer are set out in Annex A to these reasons.

(a) The Security Certificate Regime

[7] One effect of the issuance of a security certificate, provided for in subsection 77(2) of the Act, is that upon referral of the certificate to the Court, any proceeding under the Act may neither be commenced nor continued in respect of the person named in a security certificate. The one exception to this provision is an application for protection under subsection 112(1) of the Act. The stay of proceeding provided in subsection 77(2) continues until a decision is made as to whether the security certificate is reasonable.

[8] With respect to an application for protection, on the request of the Minister or a foreign national named in the certificate, the judge designated to hear the certificate proceedings (designated judge) shall, pursuant to

[4] Le 24 décembre 2002, l'avocat de M. Harkat a donné officiellement avis de la demande de protection de M. Harkat en vertu de l'article 112 de la Loi. En réponse, il a été indiqué à l'avocat de M. Harkat que comme la qualité de réfugié au sens de la Convention avait déjà été reconnue à M. Harkat, ce dernier était une personne protégée visée au paragraphe 115(1) de la Loi. De ce fait, M. Harkat ne pouvait pas demander une protection en vertu de l'article 112 de la Loi.

LE POINT EN LITIGE

[5] La question juridique à trancher dans la présente requête consiste à savoir si M. Harkat a le droit de demander une protection en vertu du paragraphe 112(1) de la Loi. Dans l'affirmative, il s'ensuit qu'il a le droit de demander la suspension de la présente affaire en attendant qu'il soit disposé de la demande de protection.

ANALYSE

(i) Les dispositions applicables de la Loi

[6] Examinons tout d'abord le cadre législatif qui s'applique à la présente requête, et plus précisément l'interdépendance des dispositions de la Loi portant sur les certificats de sécurité, la protection des réfugiés et les examens des risques avant renvoi. Les dispositions de la Loi auxquelles je me reporte sont énoncées à l'annexe A jointe aux présents motifs.

a) Le régime du certificat de sécurité

[7] L'un des effets de la délivrance d'un certificat de sécurité, selon le paragraphe 77(2) de la Loi, est qu'au moment du renvoi du certificat à la Cour, aucune instance ne peut être engagée ou poursuivie à l'égard de la personne nommée dans ce certificat. La seule exception à cette disposition est la demande de protection prévue au paragraphe 112(1) de la Loi. La suspension d'instance que prévoit le paragraphe 77(2) est maintenue jusqu'à ce qu'il ait été décidé du caractère raisonnable du certificat.

[8] Pour ce qui est des demandes de protection, à la demande du ministre ou d'un étranger nommé dans le certificat, le juge désigné pour instruire l'instance relative au certificat (le juge désigné) doit,

subsection 79(1) of the Act, suspend the proceeding with respect to the reasonableness of the certificate in order to allow the Minister to reach his or her decision with respect to the application for protection. When the Minister has reached that decision, the Minister is required to give notice of the decision to the foreign national and to the designated judge, at which time the judge shall resume the certificate proceedings. In addition to ruling on the reasonableness of the certificate, the judge is then also required to review the lawfulness of the decision of the Minister on the application for protection. Such review is to be done on the basis of the grounds for judicial review listed in subsection 18.1(4) of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5)]. See: subsection 79(2) of the Act.

[9] At the conclusion of this process the judge shall quash the certificate if he or she is of the opinion that it is not reasonable. If the judge does not quash the certificate and finds the certificate to be reasonable, but finds the decision on the application for protection to be not lawfully made, that latter decision is quashed and the proceedings are again suspended pending redetermination of the application for protection. See: section 80 of the Act.

[10] If the certificate is determined to be reasonable, three things follow, as set out in section 81 of the Act. They are that the certificate:

- (a) is conclusive proof that the permanent resident or foreign national named in it is inadmissible;
- (b) is a removal order that may not be appealed against, and is in force; and
- (c) the person named in it may not apply for protection under subsection 112(1).

[11] Accordingly, it is imperative that any application for protection on behalf of a person named in a certificate be made before it is decided that the certificate is reasonable.

(b) The Conferral of Refugee Protection

[12] "Refugee protection" is a new concept contained in the Act. A person is granted refugee protection,

conformément au paragraphe 79(1) de la Loi, suspendre l'affaire concernant le caractère raisonnable du certificat afin que le ministre puisse disposer de la demande de protection. Lorsque cela est fait, le ministre est tenu de notifier la décision à l'étranger et au juge désigné, lequel, à ce moment-là, reprend l'affaire concernant le certificat. En plus de se prononcer sur le caractère raisonnable du certificat, le juge est ensuite également tenu de contrôler la légalité de la décision du ministre sur la demande de protection. Ce contrôle est fondé sur les motifs de contrôle judiciaire énumérés au paragraphe 18.1(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5)]. Voir le paragraphe 79(2) de la Loi.

[9] À la conclusion de ce processus, le juge annule le certificat s'il est d'avis que ce dernier n'est pas raisonnable. Si le juge n'annule pas le certificat et conclut que ce dernier est raisonnable, mais détermine que la décision sur la demande de protection n'a pas été rendue légalement, il annule la décision et suspend de nouveau l'affaire jusqu'à ce que l'on ait rendu une nouvelle décision sur la demande de protection. Voir l'article 80 de la Loi.

[10] S'il est déterminé que le certificat est raisonnable, il s'ensuit trois choses, énumérées à l'article 81 de la Loi. Le certificat:

- a) fait foi de l'interdiction de territoire;
- b) constitue une mesure de renvoi en vigueur et sans appel;
- c) la personne visée ne peut dès lors demander la protection au titre du paragraphe 112(1).

[11] Il est donc capital que toute demande de protection présentée pour le compte d'une personne nommée dans un certificat soit déposée avant que l'on dispose du caractère raisonnable du certificat.

b) La protection conférée

[12] L'«asile» est une nouvelle notion contenue dans la Loi. Une personne se voit conférer l'asile, en vertu de

pursuant to section 95 of the Act, when he or she is found to be either a Convention refugee as defined by the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* [July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6] (which definition is incorporated into the Act in section 96), or when found to be a person in need of protection as defined in subsection 97(1) of the Act. People who fall within the definition of a “person in need of protection” are persons that are described in Article 1 of the *United Nations Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, [December 10, 1984, [1987] Can. T.S. No. 36] or are persons who would have been granted protection under the former *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-27] as members of the post-determination refugee claimants in Canada class.

[13] Refugee protection is also conferred, pursuant to paragraph 95(1)(c) of the Act, where the Minister allows an application for protection, except where an application for protection is allowed in respect of a person named in a security certificate.

[14] Subsection 95(2) of the Act provides that a person upon whom refugee protection is conferred is a “protected person”, subject only to losing such status as a result of certain specifically listed subsequent events, none of which are at issue in this case.

[15] Mr. Harkat is, therefore, by virtue of the February 24, 1997 determination that he is a Convention refugee, a “protected person”. Any application for protection now brought, being an application brought subsequent to the issuance of the security certificate, could not result in refugee protection being conferred so as to make Mr. Harkat a protected person.

[16] A significant benefit is conferred upon protected persons. Subsection 115(1) provides that a protected person shall not be removed from Canada to a country where they would be a risk of persecution for a Convention ground, or be at risk of torture or cruel and unusual treatment or punishment. There are narrow exceptions to this protection. The exception to this general principle of non-refoulement of potential application to Mr. Harkat is contained in paragraph

l'article 95 de la Loi, sur constat qu'elle est soit un réfugié, au sens de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* [28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6] (la définition est intégrée à la Loi, à l'article 96), soit une personne à protéger, au sens du paragraphe 97(1) de la Loi. La personne qui correspond à la définition d'une «personne à protéger» est celle qui est décrite à l'article premier de la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, [10 décembre 1984, [1987] R.T. Can. n° 36] ou celle à qui l'on aurait accordé une protection en vertu de l'ancienne *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2] à titre de membre de la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada.

[13] L'asile est également conféré, selon l'alinéa 95(1)c) de la Loi, lorsque le ministre accorde une demande de protection, sauf si une demande de protection est accordée à l'égard d'une personne nommée dans un certificat de sécurité.

[14] Le paragraphe 95(2) de la Loi prescrit qu'une personne à qui l'asile est conféré est «protégée», sous réserve seulement de la perte de ce statut en raison de certains faits ultérieurs expressément énumérés, et dont aucun n'est en litige en l'espèce.

[15] M. Harkat est donc une «personne protégée», du fait de la décision rendue le 24 février 1997 qu'il est un réfugié au sens de la Convention. Toute demande de protection maintenant déposée, étant une demande déposée après la délivrance du certificat de sécurité, ne pourrait pas faire en sorte que l'on confère à M. Harkat la protection et que ce dernier devienne une personne protégée.

[16] Les personnes protégées se voient conférer un avantage important. Le paragraphe 115(1) dispose qu'une telle personne ne peut être renvoyée dans un pays où elle risque la persécution du fait d'un motif énoncé dans la Convention, ou la torture ou des traitements ou peines cruels et inusités. Cette protection comporte des exceptions restreintes. L'exception à ce principe général de non-refoulement qui pourrait s'appliquer à M. Harkat figure à l'alinéa 115(2)b) de la Loi, lequel prescrit

115(2)(b) of the Act, which provides that a person who is inadmissible on grounds of security may be returned to a country where there is risk of persecution if, in the opinion of the Minister, the person should not be allowed to remain in Canada on the basis of the nature and severity of acts committed, or of danger to the security of Canada.

(c) The Pre-Removal Risk Assessment

[17] Generally, all persons who are in Canada and who are subject to a removal order which is in force, or who are named in a security certificate, may apply for a pre-removal risk assessment. The exceptions to this general right are found in subsections 112(1) and (2) of the Act. The exceptions found in subsection 112(2) are agreed not to be applicable to Mr. Harkat. More will be said later of the exception contained in subsection 112(1).

[18] Subsection 112(3) provides that applicants who are inadmissible on grounds which include being named in a security certificate, are only eligible to receive a modified pre-removal risk assessment. A person named in a security certificate is not assessed against the fear of persecution within the meaning of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, but rather is assessed only against the grounds enumerated in section 97 of the Act (see: paragraph 113(d) of the Act). This requires assessment of whether the applicant is at risk of torture, or risk to his or her life, or risk of cruel and unusual treatment.

[19] A further distinction exists where the applicant for a pre-removal risk assessment is described in a security certificate. That distinction, found in paragraph 114(1)(b) of the Act, is that a positive determination will not have the effect of conferring refugee protection. Rather, the effect of a positive decision in this case is to stay the removal order with respect to a country or place in respect of which the applicant was determined to be in need of protection. Such a stay of removal may, pursuant to subsection 114(2) of the Act, be cancelled by the Minister if circumstances surrounding the stay have changed.

qu'une personne interdite de territoire pour raison de sécurité peut être renvoyée dans un pays où elle risque la persécution si, de l'avis du ministre, cette personne ne devrait pas être présente au Canada en raison soit de la nature et de la gravité de ses actes passés, soit du danger qu'elle constitue pour la sécurité du Canada.

c) L'examen des risques avant renvoi

[17] En général, toute personne présente au Canada et sous le coup d'une mesure de renvoi en vigueur, ou nommée dans un certificat de sécurité, peut demander un examen des risques avant renvoi. Les exceptions à ce droit général sont énoncées aux paragraphes 112(1) et (2) de la Loi. Il est convenu que les exceptions figurant au paragraphe 112(2) ne s'appliquent pas à M. Harkat. Nous reviendrons plus tard à l'exception contenue au paragraphe 112(1).

[18] Le paragraphe 112(3) prescrit que les demandeurs interdits de territoire pour divers motifs, dont le fait d'être nommés dans un certificat de sécurité, ne sont admissibles qu'à un examen modifié des risques avant renvoi. Une personne nommée dans un certificat de sécurité n'est pas évaluée par rapport à la crainte de persécution au sens de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* mais plutôt par rapports aux motifs énumérés à l'article 97 de la Loi (voir l'alinéa 113d) de la Loi). Cela oblige à évaluer si le demandeur s'expose au risque d'être soumis à la torture ou à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités.

[19] Il existe une autre distinction lorsque le demandeur d'un tel examen est décrit dans un certificat de sécurité. Cette distinction, exposée à l'alinéa 114(1)b) de la Loi, prévoit qu'une décision favorable n'aura pas pour effet de conférer l'asile. L'effet d'une décision favorable en l'espèce est plutôt de surseoir à la mesure de renvoi. Ce sursis peut, conformément au paragraphe 114(2) de la Loi, être révoqué par le ministre si les circonstances applicables ont changé.

(ii) The Applicable Principles of Statutory Interpretation

[20] Having described generally the legislative scheme, I move to consider the principles to be applied in order to ascertain Parliament's intent as evidenced in the legislation.

[21] The parties agree that the approach to be taken when interpreting the Act is that the words of the Act are to be read in their entire context, and in their grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act and the intention of Parliament. See, for example, *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 84, at paragraph 27.

[22] As the Federal Court of Appeal noted *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)* (2003), 226 D.L.R. (4th) 138, at paragraph 13:

This holistic approach to the interpretation of legislation . . . requires a court to attribute the meaning that provides the best fit with both the text and the context of the provision in question. Neither can be ignored, although the clearer the "ordinary meaning" of the text, the more compelling the contextual considerations must be in order to warrant a different reading of it, especially when that involves adding words to those used by the legislator.

(iii) The Grammatical and Ordinary Sense of the Relevant Text

[23] I begin with consideration of the actual words used by Parliament as found in the Act. The key provisions are subsections 112(1), 115(1) and (2), and 95(1) and (2) which, for ease of reference, are as follows:

112. (1) A person in Canada, other than a person referred to in subsection 115(1), may, in accordance with the regulations, apply to the Minister for protection if they are subject to a removal order that is in force or are named in a certificate described in subsection 77(1).

...

115. (1) A protected person or a person who is recognized as a Convention refugee by another country to which the person may be returned shall not be removed from Canada to a country where they would be at risk of persecution for

(ii) Les principes d'interprétation législative applicables

[20] Ayant décrit de façon générale le régime législatif, j'examinerai maintenant les principes à appliquer pour déterminer l'intention du législateur, telle qu'exprimée dans la Loi.

[21] Les parties conviennent que l'approche à suivre pour interpréter la Loi est la suivante: les termes de la Loi doivent être lus dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, le sens de la loi et l'intention du législateur. Voir, par exemple, *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84, au paragraphe 27.

[22] Comme l'a signalé la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)* (2003), 226 D.L.R. (4th) 138, au paragraphe 13:

Cette conception globale de l'interprétation d'une loi [. . .] exige d'une cour de justice qu'elle retienne le sens qui est le plus compatible avec le texte et le contexte de la disposition en cause. L'on ne peut faire abstraction ni de l'un ni de l'autre. Cependant, plus le «sens ordinaire» du texte est clair, plus les considérations d'ordre contextuel doivent être pressantes pour justifier une autre interprétation, spécialement lorsqu'il s'agit d'ajouter des mots à ceux utilisés par le législateur.

(iii) Le sens ordinaire et grammatical du texte pertinent

[23] Examinons tout d'abord les termes exacts que le législateur a employés dans la Loi. Les dispositions clés sont les paragraphes 112(1), 115(1) et (2) et 95(1) et (2), dont le texte, par souci de commodité, est reproduit ci-dessous:

112. (1) La personne se trouvant au Canada et qui n'est pas visée au paragraphe 115(1) peut, conformément aux règlements, demander la protection au ministre si elle est visée par une mesure de renvoi ayant pris effet ou nommée au certificat visé au paragraphe 77(1).

[. . .]

115. (1) Ne peut être renvoyée dans un pays où elle risque la persécution du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, la torture ou des traitements ou peines

reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion or at risk of torture or cruel and unusual treatment or punishment.

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

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

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

...

95. (1) Refugee protection is conferred on a person when

(a) the person has been determined to be a Convention refugee or a person in similar circumstances under a visa application and becomes a permanent resident under the visa or a temporary resident under a temporary resident permit for protection reasons;

(b) the Board determines the person to be a Convention refugee or a person in need of protection; or

(c) except in the case of a person described in subsection 112(3), the Minister allows an application for protection.

(2) A protected person is a person on whom refugee protection is conferred under subsection (1), and whose claim or application has not subsequently been deemed to be rejected under subsection 108(3), 109(3) or 114(4). [Underlining added.]

[24] Subsection 112(1) of the Act specifies who may apply for protection and receive a pre-removal risk assessment. Specifically excluded are persons “referred to in subsection 115(1)”. Subsection 115(1) refers to a “protected person” or “a person who is recognized as a Convention refugee by another country to which the person may be returned” (the latter provision is not relevant to this case). Subsection 95(2) provides that a “protected person” is “a person on whom refugee protection is conferred under subsection (1)”.

[25] Therefore, because Mr. Harkat has been determined to be a Convention refugee he is a “protected

cruels et inusités, la personne protégée ou la personne dont il est statué que la qualité de réfugié lui a été reconnue par un autre pays vers lequel elle peut être renvoyée.

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

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

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

[...]

95. (1) L’asile est la protection conférée à toute personne dès lors que, selon le cas:

a) sur constat qu’elle est, à la suite d’une demande de visa, un réfugié ou une personne en situation semblable, elle devient soit un résident permanent au titre du visa, soit un résident temporaire au titre d’un permis de séjour délivré en vue de sa protection;

b) la Commission lui reconnaît la qualité de réfugié ou celle de personne à protéger;

c) le ministre accorde la demande de protection, sauf si la personne est visée au paragraphe 112(3).

(2) Est appelée personne protégée la personne à qui l’asile est conféré et dont la demande n’est pas ensuite réputée rejetée au titre des paragraphes 108(3), 109(3) ou 114(4). [Non souligné dans l’original.]

[24] Le paragraphe 112(1) de la Loi spécifie quelle personne peut demander la protection et obtenir un examen des risques avant renvoi. Est expressément exclue la personne «visée au paragraphe 115(1)». Le paragraphe 115(1) traite de la «personne protégée» ou de la «personne dont il est statué que la qualité de réfugié lui a été reconnue par un autre pays vers lequel elle peut être renvoyée» (la dernière disposition n’est pas pertinente en l’espèce). Le paragraphe 95(2) dispose que la «personne protégée» est «la personne à qui l’asile est conféré [en vertu du paragraphe (1)]».

[25] Par conséquent, comme la qualité de réfugié lui a été reconnue, M. Harkat est une «personne protégée»

person”, and is therefore a person referred to in subsection 115(1) of the Act. It follows on the plain and grammatical wording of the legislation, read in its ordinary sense, that he is not a person entitled to a pre-removal risk assessment. For Mr. Harkat to be so entitled subsection 112(1) would have to be read as if the phrase “other than a person referred to in subsection 115(1)” was not there.

[26] On Mr. Harkat’s behalf it is alleged that subsection 115(1) must be read together with the exception to subsection 115(1) found in subsection 115(2). Reading them together has the result, it is said, of removing Mr. Harkat from the ambit of subsection 115(1).

[27] There are, in my respectful view, two difficulties with this submission. First, subsection 112(1) does not refer to persons referred to “in subsections 115(1) and (2)”. It would have been easy for the provision to have so read if that was Parliament’s intent. Second, for subsection 115(2) to operate to exclude a person from subsection 115(1) in circumstances such as face Mr. Harkat, the person must be “inadmissible on grounds of security”. I am not satisfied that simply being named in a certificate makes one inadmissible on grounds of security within the contemplation of paragraph 115(2) because it is not until the security certificate is found to be reasonable that the inadmissibility of the person named in the certificate is conclusively proven (see: paragraph 81(a) of the Act). Any suggestion of such inadmissibility would not, it seems to me, remain if the certificate were to be quashed. This interpretation is consistent with the position of the Crown on this motion, which is that Mr. Harkat is not inadmissible until the Court determines the certificate to be reasonable.

(iv) The Broader Statutory Context

[28] The grammatical and ordinary sense of the words used is supported when the relevant provisions are read in the entire context of the Act. (Although I note parenthetically that the text of the legislation appears to be clear, requiring compelling contextual consideration

et donc une personne visée au paragraphe 115(1) de la Loi. Il s’ensuit, selon le sens ordinaire et grammatical de la Loi, qu’il n’est pas une personne admissible à un examen des risques avant renvoi. Pour qu’il puisse l’être, il aurait fallu lire le paragraphe 112(1) comme si le passage «et qui n’est pas visée au paragraphe 115(1)» ne s’y trouvait pas.

[26] Il est allégué pour le compte de M. Harkat que le paragraphe 115(1) doit être lu de pair avec l’exception à cette disposition, qui figure au paragraphe 115(2). Le fait de lire les deux ensemble a pour résultat, est-il dit, de soustraire M. Harkat de la portée du paragraphe 115(1).

[27] Cet argument présente, à mon humble avis, deux difficultés. Premièrement, le paragraphe 112(1) ne traite pas des personnes visées aux «paragraphe 115(1) et (2)». Il aurait été facile que la disposition soit libellée ainsi si le législateur l’avait voulu. Deuxièmement, pour que le paragraphe 115(2) agisse de manière à exclure une personne du paragraphe 115(1) dans des circonstances comme celles auxquelles fait face M. Harkat, il faut que l’intéressé soit «interdit de territoire pour raison de sécurité». Je ne suis pas convaincue que le simple fait d’être nommé dans un certificat fait que l’on est interdit de territoire pour raison de sécurité comme l’envisage le paragraphe 115(2), car ce n’est pas avant que l’on ait déterminé que le certificat est raisonnable que l’on prouve de manière concluante l’interdiction de territoire de la personne qui y est nommée (voir l’alinéa 81a) de la Loi). Toute indication d’une telle interdiction ne subsisterait pas, selon moi, si le certificat était annulé. Cette interprétation est compatible avec la position du ministère public au sujet de la présente requête, à savoir que M. Harkat n’est pas interdit de territoire avant que la Cour ait déterminé que le certificat est raisonnable.

(iv) Le contexte législatif général

[28] Le sens grammatical et ordinaire des mots employés se justifie lorsqu’on lit les dispositions applicables dans le contexte entier de la Loi. (Bien que je note incidemment que le texte de la loi semble limpide, et nécessite un examen contextuel convaincant

to warrant a different meaning). In order, however, to interpret the provisions governing the right to a pre-removal risk assessment contextually, I shall consider whether the interpretation based on the ordinary sense of the words used:

- (a) is consistent with the regulations to the Act;
- (b) produces an absurd result or, rather, is consistent with the scheme of the Act; and
- (c) is consistent with the object and intention of the Act.

(a) The Regulations

[29] It is argued on Mr. Harkat's behalf that his interpretation of the Act is borne out by the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (Regulations) and particularly by subsection 160(1) and paragraph 160(3)(b) of the Regulations. They are as follows:

160. (1) Subject to subsection (2) and for the purposes of subsection 112(1) of the Act, a person may apply for protection after they are given notification to that effect by the Department.

...

(3) Notification shall be given

...

(b) in the case of a person named in a certificate described in subsection 77(1) of the Act, on the provision of a summary under paragraph 78(h) of the Act.

[30] In my view, the answer to this submission is found in the wording of subsection 160(1) of the Regulations which indicates that the provisions are "for the purposes of subsection 112(1) of the Act" and that "a person may apply for protection after they are given notification to that effect". It is common ground that notification was not provided to Mr. Harkat. In my view that was appropriate, given that the regulatory provisions exist for the purposes of subsection 112(1) of the Act and subsection 112(1) does not, as I found above, authorize an application for protection being brought by a person who, having been found to be a refugee, is already a protected person.

pour justifier un sens différent.) Cependant, pour pouvoir interpréter d'un point de vue contextuel les dispositions qui régissent le droit à un examen des risques avant renvoi, j'examinerai si l'interprétation fondée sur le sens ordinaire des mots employés:

- a) est compatible avec le règlement afférent à la Loi;
- b) produit un résultat absurde ou, alors, est compatible avec l'économie de la loi;
- c) est compatible avec l'objet et l'intention de la Loi.

a) Le Règlement

[29] Il est allégué pour le compte de M. Harkat que l'interprétation qu'il fait de la Loi découle du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement) et notamment du paragraphe 160(1) et de l'alinéa 160(3)b). Le texte de ces dispositions est le suivant:

160. (1) Sous réserve du paragraphe (2), pour l'application du paragraphe 112(1) de la Loi, toute personne peut faire une demande de protection après avoir reçu du ministère un avis à cet effet.

[. . .]

(3) L'avis est donné:

[. . .]

b) dans le cas de la personne mentionnée dans le certificat prévu au paragraphe 77(1) de la Loi, lorsque le résumé de la preuve visé à l'alinéa 78h) de la Loi est fourni.

[30] Selon moi, la réponse à cet argument réside dans le libellé du paragraphe 160(1) du Règlement, où il est indiqué que les dispositions sont «pour l'application du paragraphe 112(1) de la Loi» et que «toute personne peut faire une demande de protection après avoir reçu du ministre un avis à cet effet». Il est un fait constant qu'un avis n'a pas été fourni à M. Harkat. À mon sens, cela était approprié, car les dispositions réglementaires existent pour l'application du paragraphe 112(1) de la Loi et que ce dernier, comme je l'ai conclu plus tôt, n'autorise pas qu'une demande de protection soit présentée par une personne qui, s'étant vu reconnaître la qualité de réfugié, est déjà protégée.

[31] Put another way, the Regulations cannot alter the scope of protection provided in the Act.

(b) Absurd Result?

[32] On Mr. Harkat's behalf it is argued that this interpretation leads to the following absurd results:

(i) someone who has not been determined to be a Convention refugee does get a pre-removal risk assessment, prior to the section 80 determination of a certificate, and judicial review of the decision rendered with respect to the application for protection, without leave, pursuant to subsection 79(2) of the Act; however

(ii) someone who has been determined to be a Convention refugee, must wait and then get a risk assessment, "if at all", after the determination of the certificate, for which leave would be required to judicially review the decision. This is described by Mr. Harkat's counsel as "an absurd and nonsensical result incongruous with the clear intent of protection against torture and the clear scheme of the Act".

[33] I respectfully disagree. The legislative scheme as I have described above does not lead to lesser rights for a person who is determined to be a Convention refugee and thereby given refugee protection before the issuance of a security certificate. Such a person at all times maintains their right not to be "refouled" unless the Minister determines, pursuant to paragraph 115(2)(b) of the Act, that he or she should not be allowed to remain in Canada because of the nature and severity of acts committed, or because of danger to the security of Canada.

[34] By comparison, a person who has not received refugee protection and who is named in a security certificate is only entitled to a modified pre-removal risk assessment. That assessment cannot consider the existence of a well-founded fear of persecution on Convention grounds, and cannot result in the conferral of refugee protection. The result of the favourable decision

[31] Autrement dit, le Règlement ne peut modifier l'étendue de la protection que prévoit la Loi.

b) Résultat absurde?

[32] Il est allégué pour le compte de M. Harkat que cette interprétation mène aux résultats absurdes suivants:

(i) une personne à qui l'on n'a pas reconnu la qualité de réfugié au sens de la Convention obtient un examen des risques avant renvoi, avant la détermination, prévue à l'article 80, d'un certificat, et le contrôle judiciaire de la décision rendue sur la demande de protection, sans autorisation, conformément au paragraphe 79(2) de la Loi; cependant,

(ii) une personne à qui l'on a reconnu la qualité de réfugié au sens de la Convention, doit attendre et ensuite obtenir un examen des risques, «si examen il y a», après la détermination du certificat, ce pourquoi il faudrait obtenir une autorisation en vue de soumettre la décision à un contrôle judiciaire. C'est là, au dire de l'avocat de M. Harkat, [TRADUCTION] «un résultat absurde et illogique, qui ne cadre pas avec l'intention claire de protéger contre la torture et l'économie évidente de la Loi».

[33] Ceci étant dit avec respect, je ne suis pas d'accord. L'économie de la loi que j'ai décrite plus tôt ne mène pas à un amoindrissement des droits dont jouit une personne à qui l'on a reconnu la qualité de réfugié au sens de la Convention et conféré ainsi la protection avant la délivrance d'un certificat de sécurité. Cette personne conserve en tout temps le droit de ne pas être refoulée à moins que le ministre décide, conformément à l'alinéa 115(2)b) de la Loi, qu'elle ne devrait pas être présente au Canada en raison soit de la nature et de la gravité de ses actes passés, soit du danger qu'elle constitue pour la sécurité du pays.

[34] Par comparaison, une personne à qui l'on n'a pas octroyé la protection et qui est nommée dans un certificat de sécurité a droit uniquement à un examen modifié des risques avant renvoi. Cet examen ne peut tenir compte de l'existence d'une crainte fondée de persécution pour un motif énoncé dans la Convention et ne peut donner lieu à l'octroi de la protection. Le résultat de la décision

is a stay of removal which provides protection similar to that enjoyed by a person with refugee protection.

[35] It is true that if after the completion of the certificate proceedings the Minister exercises his or her discretion to “refoule” a protected person, that decision may only be reviewed by the Court if leave is granted by the Court. However, the threshold at law for the granting of leave is low, an applicant need only establish a fairly arguable case. See: *Bains v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1990), 47 Admin. L.R. 317 (F.C.A.), at paragraph 1. This does not create an absurd result, and it is offset, at least in part, by the fact that if leave is given a right of appeal exists from the resulting decision where a question is certified by the Court. By comparison, the decision of the designated judge with respect to the reasonableness of the certificate and the lawfulness of the pre-removal risk assessment is not in any event appealable.

(c) The Object and Intent of the Act

[36] It is common ground that one of the objects of the Act is to streamline or expedite immigration proceedings in Canada while, at the same time, protecting the safety of Canada, maintaining the security of Canadian society, and promoting international justice and security by denying access to Canadian territory to persons who are security risks. See: paragraphs 3(1)(h) and (i) of the Act.

[37] Further, the Act is to be construed and applied in a manner that ensures that decisions taken under the Act are consistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]], and comply with international human rights instruments to which Canada is signatory. See: paragraphs 3(3)(d) and (f) of the Act.

[38] Nothing in the interpretation which I give to subsection 112(1) is, in my view, inconsistent with the objects of the Act, or the Charter, or international human

favorable est un sursis à la mesure de renvoi, qui confère une protection similaire à celle dont jouit une personne protégée.

[35] Il est vrai que si, après les procédures relatives au certificat, le ministre exerce son pouvoir discrétionnaire pour refouler une personne protégée, cette décision ne peut être contrôlée que par la Cour si cette dernière l'autorise. Cependant, pour l'octroi d'une autorisation, le seuil en droit est peu élevé et il suffit au demandeur d'invoquer des arguments un tant soit peu défendables: voir *Bains c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1990), 47 Admin. L.R. 317 (C.A.F.), au paragraphe 1. Cela ne crée pas un résultat absurde, et est contrebalancé, en partie du moins, par le fait que si l'on accorde l'autorisation, il est possible d'interjeter appel de la décision qui en résulte lorsqu'une question est certifiée par la Cour. Par comparaison, la décision du juge désigné quant au caractère raisonnable du certificat et à la légalité de l'examen des risques avant renvoi n'est en aucun cas susceptible d'appel.

c) L'objet et l'intention de la Loi

[36] Il est un fait constant que l'un des objets de la Loi est de simplifier ou d'activer les procédures d'immigration au Canada, tout en veillant à protéger la sécurité du pays, à garantir la sécurité de la société canadienne et à promouvoir, à l'échelle internationale, la justice et la sécurité par l'interdiction de territoire aux personnes qui constituent un danger pour la sécurité. Voir les alinéas 3(1)(h) et (i) de la Loi.

[37] En outre, il convient d'interpréter et d'appliquer la Loi d'une manière garantissant que les décisions prises en vertu de cette dernière sont conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11, (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] et conformes aux instruments internationaux portant sur les droits de l'homme dont le Canada est signataire. Voir les alinéas 3(3)(d) et (f) de la Loi.

[38] À mon avis, aucun élément de l'interprétation que je fais du paragraphe 112(1) n'est pas conforme aux objets de la Loi ou la Charte, ni aux instruments

rights instruments. Rather, such interpretation reflects that, in the words of the Supreme Court of Canada in *Chieu, supra*, at paragraph 59, “the Act treats citizens differently from permanent residents, who in turn are treated differently from Convention refugees, who are treated differently from individuals holding visas and from illegal residents. It is an important aspect of the statutory scheme that these different categories of individuals are treated differently, with appropriate adjustments to the varying rights and context of the individuals in these groups”. While those words were written with respect to the former *Immigration Act*, I consider them to be equally apposite to the current Act.

[39] Mr. Harkat argues that this interpretation contradicts the object of the Act to streamline proceedings, in that the Act intends to collapse into the inquiry as to the reasonableness of the certificate all issues of removal. I again, respectfully, disagree. First, to so collapse the proceeding would, for the reasons set out above, arguably diminish the protection already afforded to someone such as Mr. Harkat who now enjoys protection as a Convention refugee. Second, the interpretation urged by Mr. Harkat would result in the suspension of this proceeding, followed by the decision with respect to a pre-removal risk assessment, and then the conclusion of the certificate proceedings. At the end of that Mr. Harkat would still, in my view, have the right he now enjoys not to be “refouled” without a further decision by the Minister, which decision would be judicially reviewable with leave of the Court. The Act as I interpret it provides for only one decision as to whether Mr. Harkat may be removed. This interpretation provides for a more streamlined proceeding.

[40] Mr. Harkat also argues that it is unfair that any decision of the Minister under section 115 to remove him would be judicially reviewed, on leave, by a different judge than the designated judge. The other judge would not, it is argued, have the benefit of the complete record now before the Court. I am not satisfied that this would be the case. Any judicial review of the Minister’s

internationaux portant sur les droits de la personne. Cette interprétation reflète plutôt le fait que, comme l’a déclaré la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Chieu*, précité, au paragraphe 59: «[L]a Loi traite les citoyens différemment des résidents permanents, qui à leur tour sont traités différemment des réfugiés au sens de la Convention, lesquels sont traités différemment des détenteurs de visas et des résidents illégaux. C’est un aspect important du régime législatif que différentes catégories de personnes soient traitées différemment, avec les adaptations voulues selon les différents droits et les différentes situations des personnes faisant partie de ces groupes». Bien que ces propos aient été écrits à propos de l’ancienne *Loi sur l’immigration*, je considère qu’ils s’appliquent tout autant à la Loi actuelle.

[39] M. Harkat prétend que cette interprétation contredit l’objet de la Loi qui consiste à simplifier les procédures, en ce sens que cette dernière vise à intégrer toutes les questions de renvoi à l’enquête portant sur le caractère raisonnable du certificat. Là encore, je ne suis pas d’accord. Premièrement, intégrer ainsi la procédure aurait comme effet, pour les motifs énoncés plus tôt, d’amoinrir la protection déjà conférée à une personne comme M. Harkat, qui bénéficie présentement de la protection en qualité de réfugié au sens de la Convention. Deuxièmement, l’interprétation que préconise M. Harkat mènerait à la suspension de la présente instance, ensuite à la décision concernant un examen des risques avant renvoi et, enfin, à la conclusion des procédures relatives au certificat. À la fin de tout cela, M. Harkat aurait encore, selon moi, le droit dont il bénéficie actuellement de ne pas être refoulé sans que le ministre rende une autre décision, laquelle serait susceptible d’un contrôle judiciaire, après autorisation de la Cour. La Loi, selon l’interprétation que j’en fais, ne prévoit qu’une seule décision sur renvoi éventuel de M. Harkat. Cette interprétation assure une procédure plus simplifiée.

[40] M. Harkat fait valoir aussi que toute décision que prend le ministre en vertu de l’article 115 en vue de son renvoi doit être soumise à un contrôle judiciaire, après autorisation, devant un juge différent de celui qui a été désigné. L’autre juge, soutient-il, n’aurait pas en main le dossier complet présentement soumis à la Cour. Je ne suis pas convaincue que ce serait le cas. Tout contrôle

decision would be based upon the record before the Minister, which may be at least co-extensive with that now before the Court. Moreover, the nature of the decision on judicial review is not to substitute the Court's discretion for that of the Minister on all of the facts known to the Court. Rather, the function of the Court on judicial review is to gauge the lawfulness of the Minister's decision on the record before him or her.

[41] A final point. Mr. Harkat relied upon the decision of my colleague Mr. Justice MacKay in *Jaballah (Re)*, [2003] 3 F.C. 85 (T.D.) in support of his interpretation of the Act. However, Mr. Jaballah was not a Convention refugee and so his circumstances are distinguishable from those of Mr. Harkat. Mr. Justice MacKay was not required to consider the legislative scheme as it applies to a Convention refugee.

CONCLUSION

[42] For these reasons, I have concluded that Mr. Harkat is not entitled to apply for protection pursuant to subsection 112(1) of the Act. An order will issue, therefore, dismissing the motion.

[43] The Crown seeks its costs of this motion. As this is a novel point, not yet decided by the case law, in the exercise of my discretion I consider that each side should bear their own costs. There will be no order as to costs.

judiciaire de la décision du ministre serait fondé sur le dossier soumis au ministre, un dossier qui peut être au moins aussi exhaustif que celui que détient actuellement la Cour. En outre, la nature de la décision rendue au stade du contrôle judiciaire est de ne pas substituer la discrétion de la Cour à celle du ministre au sujet de tous les faits dont la Cour a connaissance. La fonction de la Cour dans un contrôle judiciaire est plutôt d'évaluer la légalité de la décision du ministre, au vu du dossier qui lui est soumis.

[41] Il reste un dernier point. M. Harkat s'est fondé sur la décision de mon collègue le juge MacKay, dans l'affaire *Jaballah (Re)*, [2003] 3 C.F. 85 (1^{re} inst.), pour étayer son interprétation de la Loi. Toutefois, M. Jaballah n'était pas un réfugié au sens de la Convention et, de ce fait, ses circonstances peuvent être distinguées de celles qui concernent M. Harkat. Le juge MacKay n'était pas tenu d'examiner le régime législatif qui s'applique à un réfugié au sens de la Convention.

CONCLUSION

[42] Pour ces motifs, je suis arrivée à la conclusion que M. Harkat ne peut demander la protection en vertu du paragraphe 112(1) de la Loi. Une ordonnance, rejetant la requête, sera donc rendue.

[43] Le ministère public sollicite sa part des dépens liés à la présente requête. Comme il s'agit d'un point nouveau, non encore tranché par la jurisprudence, je considère, en exerçant mon pouvoir discrétionnaire, que chaque partie devrait supporter ses propres dépens. Aucune ordonnance ne sera rendue quant aux dépens.

ANNEX A

77. (1) The Minister and the Solicitor General of Canada shall sign a certificate stating that a permanent resident or a foreign national is inadmissible on grounds of security, violating human or international rights, serious criminality or organized criminality and refer it to the Federal Court—Trial Division, which shall make a determination under section 80.

(2) When the certificate is referred, a proceeding under this Act respecting the person named in the certificate, other than an application under subsection 112(1), may not be commenced and, if commenced, must be adjourned, until the judge makes the determination.

...

79. (1) On the request of the Minister, the permanent resident or the foreign national, a judge shall suspend a proceeding with respect to a certificate in order for the Minister to decide an application for protection made under subsection 112(1).

(2) If a proceeding is suspended under subsection (1) and the application for protection is decided, the Minister shall give notice of the decision to the permanent resident or the foreign national and to the judge, the judge shall resume the proceeding and the judge shall review the lawfulness of the decision of the Minister, taking into account the grounds referred to in subsection 18.1(4) of the *Federal Court Act*.

80. (1) The judge shall, on the basis of the information and evidence available, determine whether the certificate is reasonable and whether the decision on the application for protection, if any, is lawfully made.

(2) The judge shall quash a certificate if the judge is of the opinion that it is not reasonable. If the judge does not quash the certificate but determines that the decision on the application for protection is not lawfully made, the judge shall quash the decision and suspend the proceeding to allow the Minister to make a decision on the application for protection.

(3) The determination of the judge is final and may not be appealed or judicially reviewed.

81. If a certificate is determined to be reasonable under subsection 80(1),

(a) it is conclusive proof that the permanent resident or the foreign national named in it is inadmissible;

(b) it is a removal order that may not be appealed against and that is in force without the necessity of holding or continuing an examination or an admissibility hearing; and

ANNEXE A

77. (1) Le ministre et le solliciteur général du Canada déposent à la Section de première instance de la Cour fédérale le certificat attestant qu'un résident permanent ou qu'un étranger est interdit de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux, grande criminalité ou criminalité organisée pour qu'il en soit disposé au titre de l'article 80.

(2) Il ne peut être procédé à aucune instance visant le résident permanent ou l'étranger au titre de la présente loi tant qu'il n'a pas été statué sur le certificat; n'est pas visée la demande de protection prévue au paragraphe 112(1).

[...]

79. (1) Le juge suspend l'affaire, à la demande du résident permanent, de l'étranger ou du ministre, pour permettre à ce dernier de disposer d'une demande de protection visée au paragraphe 112(1).

(2) Le ministre notifie sa décision sur la demande de protection au résident permanent ou à l'étranger et au juge, lequel reprend l'affaire et contrôle la légalité de la décision, compte tenu des motifs visés au paragraphe 18.1(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

80. (1) Le juge décide du caractère raisonnable du certificat et, le cas échéant, de la légalité de la décision du ministre, compte tenu des renseignements et autres éléments de preuve dont il dispose.

(2) Il annule le certificat dont il ne peut conclure qu'il est raisonnable; si l'annulation ne vise que la décision du ministre il suspend l'affaire pour permettre au ministre de statuer sur celle-ci.

(3) La décision du juge est définitive et n'est pas susceptible d'appel ou de contrôle judiciaire.

81. Le certificat jugé raisonnable fait foi de l'interdiction de territoire et constitue une mesure de renvoi en vigueur et sans appel, sans qu'il soit nécessaire de procéder au contrôle ou à l'enquête; la personne visée ne peut dès lors demander la protection au titre du paragraphe 112(1).

(c) the person named in it may not apply for protection under subsection 112(1).

...

[. . .]

95. (1) Refugee protection is conferred on a person when

(a) the person has been determined to be a Convention refugee or a person in similar circumstances under a visa application and becomes a permanent resident under the visa or a temporary resident under a temporary resident permit for protection reasons;

(b) the Board determines the person to be a Convention refugee or a person in need of protection; or

(c) except in the case of a person described in subsection 112(3), the Minister allows an application for protection.

(2) A protected person is a person on whom refugee protection is conferred under subsection (1), and whose claim or application has not subsequently been deemed to be rejected under subsection 108(3), 109(3) or 114(4).

96. A Convention refugee is a person who, by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,

(a) is outside each of their countries of nationality and is unable or, by reason of that fear, unwilling to avail themselves of the protection of each of those countries; or

(b) not having a country of nationality, is outside the country of their former habitual residence and is unable or, by reason of that fear, unwilling to return to that country.

97. (1) A person in need of protection is a person in Canada whose removal to their country or countries of nationality or, if they do not have a country of nationality, their country of former habitual residence, would subject them personally

(a) to a danger, believed on substantial grounds to exist, of torture within the meaning of Article 1 of the Convention Against Torture; or

(b) to a risk to their life or to a risk of cruel and unusual treatment or punishment if

(i) the person is unable or, because of that risk, unwilling to avail themselves of the protection of that country,

(ii) the risk would be faced by the person in every part of that country and is not faced generally by other individuals in or from that country,

95. (1) L'asile est la protection conférée à toute personne dès lors que, selon le cas:

a) sur constat qu'elle est, à la suite d'une demande de visa, un réfugié ou une personne en situation semblable, elle devient soit un résident permanent au titre du visa, soit un résident temporaire au titre d'un permis de séjour délivré en vue de sa protection;

b) la Commission lui reconnaît la qualité de réfugié ou celle de personne à protéger;

c) le ministre accorde la demande de protection, sauf si la personne est visée au paragraphe 112(3).

(2) Est appelée personne protégée la personne à qui l'asile est conféré et dont la demande n'est pas ensuite réputée rejetée au titre des paragraphes 108(3), 109(3) ou 114(4).

96. A qualité de réfugié au sens de la Convention—le réfugié—la personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques:

a) soit se trouve hors de tout pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de chacun de ces pays;

b) soit, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ni, du fait de cette crainte, ne veut y retourner.

97. (1) A qualité de personne à protéger la personne qui se trouve au Canada et serait personnellement, par son renvoi vers tout pays dont elle a la nationalité ou, si elle n'a pas de nationalité, dans lequel elle avait sa résidence habituelle, exposée:

a) soit au risque, s'il y a des motifs sérieux de le croire, d'être soumise à la torture au sens de l'article premier de la Convention contre la torture;

b) soit à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités dans le cas suivant:

(i) elle ne peut ou, de ce fait, ne veut se réclamer de la protection de ce pays,

(ii) elle y est exposée en tout lieu de ce pays alors que d'autres personnes originaires de ce pays ou qui s'y trouvent ne le sont généralement pas,

(iii) the risk is not inherent or incidental to lawful sanctions, unless imposed in disregard of accepted international standards, and

(iv) the risk is not caused by the inability of that country to provide adequate health or medical care.

(2) A person in Canada who is a member of a class of persons prescribed by the regulations as being in need of protection is also a person in need of protection.

...

112. (1) A person in Canada, other than a person referred to in subsection 115(1), may, in accordance with the regulations, apply to the Minister for protection if they are subject to a removal order that is in force or are named in a certificate described in subsection 77(1).

(2) Despite subsection (1), a person may not apply for protection if

(a) they are the subject of an authority to proceed issued under section 15 of the *Extradition Act*;

(b) they have made a claim to refugee protection that has been determined under paragraph 101(1)(e) to be ineligible;

(c) in the case of a person who has not left Canada since the application for protection was rejected, the prescribed period has not expired; or

(d) in the case of a person who has left Canada since the removal order came into force, less than six months have passed since they left Canada after their claim to refugee protection was determined to be ineligible, abandoned, withdrawn or rejected, or their application for protection was rejected.

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

(a) is determined to be inadmissible on grounds of security, violating human or international rights or organized criminality;

(b) is determined to be inadmissible on grounds of serious criminality with respect to a conviction in Canada punished by a term of imprisonment of at least two years or with respect to a conviction outside Canada for an offence that, if committed in Canada, would constitute an offence under an Act of Parliament punishable by a maximum term of imprisonment of at least 10 years;

(iii) la menace ou le risque ne résulte pas de sanctions légitimes—sauf celles infligées au mépris des normes internationales—et inhérents à celles-ci ou occasionnés par elles,

(iv) la menace ou le risque ne résulte pas de l'incapacité du pays de fournir des soins médicaux ou de santé adéquats.

(2) A également qualité de personne à protéger la personne qui se trouve au Canada et fait partie d'une catégorie de personnes auxquelles est reconnu par règlement le besoin de protection.

[. . .]

112. (1) La personne se trouvant au Canada et qui n'est pas visée au paragraphe 115(1) peut, conformément aux règlements, demander la protection au ministre si elle est visée par une mesure de renvoi ayant pris effet ou nommée au certificat visé au paragraphe 77(1).

(2) Elle n'est pas admise à demander la protection dans les cas suivants:

a) elle est visée par un arrêté introductif d'instance pris au titre de l'article 15 de la *Loi sur l'extradition*;

b) sa demande d'asile a été jugée irrecevable au titre de l'alinéa 101(1)e);

c) si elle n'a pas quitté le Canada après le rejet de sa demande de protection, le délai prévu par règlement n'a pas expiré;

d) dans le cas contraire, six mois ne se sont pas écoulés depuis son départ consécutif soit au rejet de sa demande d'asile ou de protection, soit à un prononcé d'irrecevabilité, de désistement ou de retrait de sa demande d'asile.

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

a) il est interdit de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou criminalité organisée;

b) il est interdit de territoire pour grande criminalité pour déclaration de culpabilité au Canada punie par un emprisonnement d'au moins deux ans ou pour toute déclaration de culpabilité à l'extérieur du Canada pour une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans;

(c) made a claim to refugee protection that was rejected on the basis of section F of Article 1 of the Refugee Convention; or

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

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

(a) an applicant whose claim to refugee protection has been rejected may present only new evidence that arose after the rejection or was not reasonably available, or that the applicant could not reasonably have been expected in the circumstances to have presented, at the time of the rejection;

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

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

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

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

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

114. (1) A decision to allow the application for protection has

(a) in the case of an applicant not described in subsection 112(3), the effect of conferring refugee protection; and

(b) in the case of an applicant described in subsection 112(3), the effect of staying the removal order with respect to a country or place in respect of which the applicant was determined to be in need of protection.

(2) If the Minister is of the opinion that the circumstances surrounding a stay of the enforcement of a removal order have changed, the Minister may re-examine, in accordance with paragraph 113(d) and the regulations, the grounds on which the application was allowed and may cancel the stay.

(3) If the Minister is of the opinion that a decision to allow an application for protection was obtained as a result of directly or indirectly misrepresenting or withholding material facts on a relevant matter, the Minister may vacate the decision.

c) il a été débouté de sa demande d'asile au titre de la section F de l'article premier de la Convention sur les réfugiés;

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

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

a) le demandeur d'asile débouté ne peut présenter que des éléments de preuve survenus depuis le rejet ou qui n'étaient alors pas normalement accessibles ou, s'ils l'étaient, qu'il n'était pas raisonnable, dans les circonstances, de s'attendre à ce qu'il les ait présentés au moment du rejet;

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

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

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

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

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

114. (1) La décision accordant la demande de protection a pour effet de conférer l'asile au demandeur; toutefois, elle a pour effet, s'agissant de celui visé au paragraphe 112(3), de surseoir, pour le pays ou le lieu en cause, à la mesure de renvoi le visant.

(2) Le ministre peut révoquer le sursis s'il estime, après examen, sur la base de l'alinéa 113d) et conformément aux règlements, des motifs qui l'ont justifié, que les circonstances l'ayant amené ont changé.

(3) Le ministre peut annuler la décision ayant accordé la demande de protection s'il estime qu'elle découle de présentations erronées sur un fait important quant à un objet pertinent, ou de réticence sur ce fait.

(4) If a decision is vacated under subsection (3), it is nullified and the application for protection is deemed to have been rejected.

Principle of Non-refoulement

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

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

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

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

(3) A person, after a determination under paragraph 101(1)(e) that the person's claim is ineligible, is to be sent to the country from which the person came to Canada, but may be sent to another country if that country is designated under subsection 102(1) or if the country from which the person came to Canada has rejected their claim for refugee protection.

(4) La décision portant annulation emporte nullité de la décision initiale et la demande de protection est réputée avoir été rejetée.

Principe du non-refoulement

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

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

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

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

(3) Une personne ne peut, après prononcé d'irrecevabilité au titre de l'alinéa 101(1)e), être renvoyée que vers le pays d'où elle est arrivée au Canada sauf si le pays vers lequel elle sera renvoyée a été désigné au titre du paragraphe 102(1) ou que sa demande d'asile a été rejetée dans le pays d'où elle est arrivée au Canada.