

A-390-05
2006 FCA 151

A-390-05
2006 CAF 151

The Minister of Citizenship and Immigration
(Appellant)

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

v.

c.

Jasindan Ragupathy (Respondent)

Jasindan Ragupathy (intimé)

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

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

Federal Court of Appeal, Nadon, Sexton and Evans
J.J.A.—Toronto, April 24 and 26, 2006.

Cour d'appel fédérale, juges Nadon, Sexton et Evans,
J.C.A.—Toronto, 24 et 26 avril 2006.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Removal of Refugees — Appeal from Federal Court decision setting aside “danger opinion” of Minister’s delegate on ground reasons inadequate because not containing “clear, distinct and separate rationale” for determination respondent danger to public — Also certifying question of general importance regarding requirements of Minister’s delegate’s opinion under Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 115(2)(a) — Respondent, Convention refugee, permanent resident of Canada — Convicted of criminal offences — Under s. 115(2)(a) Minister’s delegate issuing “danger opinion” that respondent danger to public; such danger outweighing risk factors respondent could face if returned to Sri Lanka — Elements of “danger opinion” identified — If protected person found to be danger to public, delegate must make risk assessment; balance danger against risk of persecution, etc. — If person found not to be danger to public, not within s. 115(2) prohibition, cannot be deported — Although reasons not very clear, not falling short of legal standard of adequacy or indicating error in law — Neither IRPA nor case law dictating order Minister’s delegates’ reasons must deal with various elements of “danger opinion” — Appeal allowed.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Renvoi de réfugiés — Appel d’une décision de la Cour fédérale annulant l’« avis de danger » d’une déléguée du ministre pour la raison que les motifs étaient insuffisants parce qu’ils ne contenaient pas « des motifs clairs et distincts » à l’appui de la décision que l’intimé constituait un danger pour le public — Le juge a aussi certifié une question de portée générale quant aux exigences de l’avis du délégué du ministre tel qu’envisagé par l’art. 115(2)a de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés (LIPR) — L’intimé s’est vu reconnaître la qualité de réfugié au sens de la Convention et de résident permanent du Canada — L’intimé a été déclaré coupable d’infractions criminelles — La déléguée du ministre a délivré un avis de danger en application de l’art. 115(2)a selon lequel l’intimé constituait un danger pour le public; ce danger l’emportait sur les risques auxquels l’intimé serait exposé s’il était renvoyé au Sri Lanka — Les éléments de l’« avis de danger » ont été précisés — Si la personne protégée est déclarée constituer un danger pour le public, le délégué doit évaluer le risque et soupeser le danger par rapport au risque de persécution, etc. — Si le délégué estime que la personne ne constitue pas un danger pour le public, la personne n’est pas visée par l’interdiction prévue à l’art. 115(2) et elle ne peut donc pas être expulsée — Même si la clarté des motifs laissait quelque peu à désirer, ils n’étaient pas insuffisants au sens de la loi et ils ne montraient pas que la déléguée avait commis une erreur de droit — Ni la LIPR ni la jurisprudence n’exige que, dans ses motifs, la déléguée du ministre aborde les divers éléments de l’« avis de danger » dans un ordre donné — Appel accueilli.

Constitutional Law — Charter of Rights — Life, Liberty and Security — Appeal from Federal Court decision setting aside “danger opinion” of Minister’s delegate on ground reasons inadequate because not containing “clear, distinct and separate rationale” for determination respondent danger to public — In “danger opinion” issued under Immigration and

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Appel d’une décision de la Cour fédérale annulant l’« avis de danger » d’une déléguée du ministre pour la raison que les motifs étaient insuffisants parce qu’ils ne contenaient pas « des motifs clairs et distincts » à l’appui de la décision que l’intimé constituait un danger pour le public

Refugee Protection Act, s. 115(2)(a), risk inquiry, subsequent balancing of danger to public against risk of persecution added on to danger to public opinion to enable determination as to whether protected person's removal would breach person's Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 7 rights.

This was an appeal from a Federal Court decision setting aside the danger opinion of a Minister's delegate on the ground that the reasons were inadequate because they did not contain a "clear, distinct and separate rationale" for the determination that the respondent was a danger to the public. The Judge also said that the delegate ought to have determined whether the respondent was a danger to the public on the basis of his criminal record before considering whether removal would expose him to a risk of persecution if he was returned to Sri Lanka.

The respondent, a Sri Lankan Tamil, was recognized as a refugee in Canada in 1999 and was granted permanent resident status. He was subsequently convicted of criminal offences. Following a report by immigration officials requesting a "danger opinion", a Minister's delegate found that the respondent's continued presence in Canada presented a high level of danger to the public and that this outweighed the small chance that he would be persecuted or tortured if he was returned to Sri Lanka. Therefore, despite his status as a protected person, the respondent was liable to be deported pursuant to the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), paragraph 115(2)(a). The Federal Court certified the question: whether the opinion that a "protected person" constitutes a danger to the public in Canada under paragraph 115(2)(a) of the IRPA requires a preliminary determination by the Minister's delegate concerning the person's criminality, supported by a clear, distinct and separate rationale without regard to the risk factors the person may face if returned to the country from which refuge was sought and independently from any consideration and balancing of the competing interests, as may be required by section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (Charter).

The issues were whether the delegate's reasons were sufficient to discharge the duty to give reasons for the danger opinion under subsection 115(2) of the IRPA and whether the reasons were defective because they considered risk before danger.

Held, the appeal should be allowed.

While the delegate's reasons left something to be desired in terms of their clarity, they neither fell short of the standard

— *Dans l'« avis de danger » délivré en vertu de l'art. 115(2)a) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, l'analyse du risque et la comparaison subséquente du danger pour le public et du risque de persécution ont été ajoutés à l'avis relatif au danger pour le public, de façon à pouvoir décider si le renvoi de la personne protégée violerait ses droits garantis par l'art. 7 de la Charte canadienne des droits et libertés.*

Il s'agissait d'un appel d'une décision de la Cour fédérale annulant l'avis de danger d'une déléguée du ministre pour la raison que les motifs étaient insuffisants parce qu'ils ne contenaient pas « des motifs clairs et distincts » à l'appui de la décision que l'intimé constituait un danger pour le public. Le juge a également estimé que la déléguée aurait dû décider si l'intimé constituait un danger pour le public en se fondant sur ses antécédents criminels avant d'examiner si son renvoi l'exposerait à un risque de persécution s'il retournait au Sri Lanka.

L'intimé, un Tamoul du Sri Lanka, s'est vu reconnaître la qualité de réfugié au Canada en 1999 et s'est vu accorder le statut de résident permanent. Il a par la suite été déclaré coupable de diverses infractions. À la suite d'un rapport préparé par des agents d'immigration qui demandaient un « avis de danger », une déléguée du ministre a exprimé l'avis que l'intimé ne devait pas rester au Canada parce qu'il constituait un danger grave pour le public et que ce danger l'emportait sur la possibilité minime qu'il soit persécuté ou torturé s'il retournait au Sri Lanka. Par conséquent, l'intimé risquait d'être expulsé malgré son statut de personne protégée conformément à l'alinéa 115(2)a) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR). La Cour fédérale a certifié la question de savoir si l'avis selon lequel une « personne protégée » constitue un danger pour le public au Canada, tel qu'envisagé par l'alinéa 115(2)a) de la LIPR, exige que le délégué du ministre se prononce au préalable sur la criminalité de la personne en question, en fournissant des motifs clairs et distincts sans tenir compte des facteurs relatifs au risque que la personne peut courir si elle retournait dans le pays d'où elle s'est enfuie et indépendamment de toute considération des intérêts en jeu et de leur conciliation comme peut l'exiger l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte).

Les questions en litige étaient celles de savoir si les motifs de la déléguée étaient suffisants pour s'acquitter de son obligation de motiver l'avis de danger délivré en vertu du paragraphe 115(2) de la LIPR et si ces motifs étaient viciés parce que la déléguée a examiné le risque avant le danger.

Arrêt : l'appel est accueilli.

Même si la clarté des motifs de la déléguée laissait quelque peu à désirer, ils n'étaient pas insuffisants au sens de la loi et

of adequacy required by law nor indicated that the delegate otherwise erred in law.

Whether reasons provide an adequate explanation of a decision can be tested by referring to the functions performed by a reasons requirement. Two functions were particularly pertinent: (1) reasons help to ensure that the decision maker has focussed on the factors that must be considered in the decision-making process and (2) they enable the parties to exercise their right to judicial review and the court to conduct a meaningful review of the decision.

To determine the adequacy of the delegate's reasons, the elements in a "danger opinion" were identified. First, paragraph 115(2)(a) expressly requires that the protected person is inadmissible on grounds of serious criminality. Second, it also provides that, before being liable to deportation, a protected person must be, in the Minister's opinion, a danger to the public. This determination is to be made on the basis of the criminal history of the person concerned and means a "present or future' danger to the public". At this stage of the inquiry, the delegate's task is to determine whether the person concerned is a danger to the public rather than to determine the relative gravity of any danger that he may pose in comparison to the risk of persecution. If the delegate finds that the presence of the protected person does not present a danger to the public, he or she does not fall within the exception to the prohibition in subsection 115(1) against the refoulement of protected persons and may not be deported. However, if the delegate finds that the person is a danger to the public, the delegate must then assess whether, and to what extent, the person would be at risk of persecution, torture or other inhuman punishment or treatment.

The risk inquiry and the subsequent balancing of danger and risk are not expressly directed by subsection 115(2), which speaks only of serious criminality and danger to the public. Rather, they have been grafted on to the danger to the public opinion, in order to enable a determination to be made as to whether a protected person's removal would breach the person's rights under section 7 of the Charter not to be deprived of the right to life, liberty and security of the person, other than in accordance with the principles of fundamental justice. The delegate elaborated her reasoning and identified the factors that she took into account before finding that the respondent was a present or future danger to the public and gave sufficient detail to enable both the respondent to exercise his right to seek judicial review and the Court to review the reasonableness of the delegate's "danger to the public" conclusion.

ils ne montraient pas qu'elle avait commis autrement une erreur de droit.

Pour décider si les motifs expliquent suffisamment la décision, il est bon de se référer à l'objet recherché par l'obligation de motiver. Deux fonctions étaient particulièrement pertinentes : 1) la motivation aide le décideur à prendre en considération les facteurs dont il doit tenir compte au cours du processus décisionnel et 2) elle permet aux parties d'exercer leur droit de contrôle judiciaire et à la Cour de procéder à un examen valable de la décision.

Pour établir le caractère suffisant des motifs de la déléguée, les éléments de l'« avis de danger » ont été précisés. Premièrement, l'alinéa 115(2)a exige expressément que la personne protégée soit interdite de territoire pour grande criminalité. Deuxièmement, cet alinéa indique aussi que pour pouvoir être expulsée, la personne protégée doit constituer, selon le ministre, un danger pour le public. Cette décision est fondée sur les antécédents judiciaires de la personne concernée et prend en compte un « danger présent ou futur pour le public ». À cette étape de l'analyse, la tâche du délégué consiste à décider si la personne en cause constitue un danger pour le public, et non pas à se prononcer sur la gravité relative du danger qu'elle représente par rapport au risque de persécution. Si le délégué estime que la présence au Canada de la personne protégée ne constitue pas un danger pour le public, la personne en question n'est pas visée par l'exception à l'interdiction du refoulement des personnes protégées, prévue au paragraphe 115(1), et elle ne peut donc pas être expulsée. Par contre, si le délégué estime que la personne constitue un danger pour le public, il doit alors évaluer si, et dans quelle mesure, la personne risquerait d'être persécutée ou torturée ou de subir d'autres peines ou traitements inhumains si elle était renvoyée.

L'analyse du risque et la comparaison subséquente du danger et du risque ne sont pas expressément exigés par le paragraphe 115(2), qui parle uniquement de grande criminalité et de danger pour le public. Ces éléments ont en fait été ajoutés à l'avis relatif au danger pour le public, de façon à pouvoir décider si le renvoi de la personne protégée violerait le droit, garanti par l'article 7 de la Charte à cette personne, de n'être privée de son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. La déléguée a précisé son raisonnement et a exposé les facteurs dont elle a tenu compte avant de conclure que l'intimé constituait un danger présent ou futur pour le public. Les motifs qu'elle a donnés semblaient suffisamment détaillés pour donner à l'intimé les moyens d'exercer son droit au contrôle judiciaire et à la Cour ceux d'examiner le caractère raisonnable de la conclusion de la déléguée relative au « danger pour le public ».

Since a finding that a protected person is a danger to the public by virtue of his criminality is a prerequisite of removal, it is a logical starting point in a delegate's analysis. Without a positive opinion on this issue, the delegate's inquiry must end because the person cannot be deported. However, neither the IRPA nor the case law dictates as a matter of law in what order the Minister's delegates' reasons must deal with the various elements of the "danger opinion".

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], s. 7.
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 74(d), 115(1),(2).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

CONSIDERED:

Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2002] 1 S.C.R. 3; (2002), 208 D.L.R. (4th) 1; 37 Admin. L.R. (3d) 152; 90 C.R.R. (2d) 1; 18 Imm. L.R. (3d) 1; 281 N.R. 1; 2002 SCC 1; *VIA Rail Canada Inc. v. National Transportation Agency*, [2001] 2 F.C. 25; (2000), 193 D.L.R. (4th) 357; 26 Admin. L.R. (3d) 1; 261 N.R. 184 (C.A.).

REFERRED TO:

Thompson v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1996), 41 Admin. L.R. (2d) 10; 118 F.T.R. 269; 37 Imm. L.R. (2d) 9 (F.C.T.D.); *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 2 F.C. 592; (2000), 18 Admin. L.R. (3d) 159; 5 Imm. L.R. (3d) 1; 252 N.R. 1 (C.A.).

APPEAL from a Federal Court decision ((2005), 257 F.T.R. 311; 48 Imm. L.R. (3d) 70; 2005 FC 834) setting aside the danger opinion of a Minister's delegate on the ground that the reasons were inadequate because they did not contain a "clear, distinct and separate rationale" for the determination that the respondent was a danger to the public. Appeal allowed.

APPEARANCES:

Neeta Logsetty and John Provart for appellant.
Ronald P. Poulton for respondent.

La conclusion selon laquelle une personne protégée constitue un danger pour le public en raison de ses activités criminelles étant une condition préalable à son renvoi, il était logique que l'analyse à laquelle a procédé la déléguée ait débuté de cette façon. Si cette question n'avait pas reçu une réponse positive, la déléguée aurait été tenue de mettre fin à son analyse parce que la personne ne pouvait être expulsée. Cependant, ni la LIPR ni la jurisprudence n'exige que, dans ses motifs, la déléguée du ministre aborde les divers éléments de l'« avis de danger » dans un ordre donné.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7.
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 74d), 115(1),(2).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2002] 1 R.C.S. 3; 2002 CSC 1; *VIA Rail Canada Inc. c. Office national des transports*, [2001] 2 C.F. 25 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES :

Thompson c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1996] A.C.F. n° 1097 (1^{re} inst.) (QL); *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 2 C.F. 592 (C.A.).

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2005 CF 834) annulant l'avis de danger d'une déléguée du ministre pour la raison que les motifs étaient insuffisants parce qu'ils ne contenaient pas « des motifs clairs et distincts » à l'appui de la décision que l'intimé constituait un danger pour le public. Appel accueilli.

ONT COMPARU :

Neeta Logsetty et John Provart pour l'appelant.
Ronald P. Poulton pour l'intimé.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for appellant.

Mamann & Associates, Toronto, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

EVANS J.A.:

A. INTRODUCTION

[1] Jasindan Ragupathy, a citizen of Sri Lanka of Tamil ethnicity, was recognized as a refugee in Canada in 1999, when he was almost 17 years of age and was granted permanent resident status. He was subsequently convicted of criminal offences. Following a report by immigration officials requesting a “danger opinion”, a delegate of the Minister of Citizenship and Immigration formed the opinion that Mr. Ragupathy’s continued presence in Canada presented a high level of danger to the public and that this outweighed the small chance that he would be persecuted or tortured if he was returned to Sri Lanka.

[2] As a result, Mr. Ragupathy was liable to be deported, despite his status as a protected person, pursuant to the *Immigration and Refugee Protection Act* [S.C. 2001, c. 27] (IRPA), paragraph 115(2)(a).

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;

[3] Mr. Ragupathy applied for judicial review of the delegate’s “danger opinion”. A Judge of the Federal

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

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

Mamann & Associates, Toronto, pour l’intimé.

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

LE JUGE EVANS, J.C.A. :

A. INTRODUCTION

[1] Jasindan Ragupathy, un citoyen srilankais d’origine tamoule, s’est vu accorder la qualité de réfugié au Canada en 1999, année où il avait presque 17 ans, ainsi que le statut de résident permanent. Il a été par la suite déclaré coupable de diverses infractions pénales. À la suite d’un rapport préparé par des agents d’immigration qui demandaient un « avis de danger » à son sujet, une déléguée du ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration a exprimé l’avis que M. Ragupathy ne devait pas demeurer au Canada parce qu’il constituait un danger grave pour le public et que ce danger l’emportait sur la possibilité minimale qu’il soit persécuté ou torturé s’il retournait au Sri Lanka.

[2] À la suite de ce rapport, M. Ragupathy risquait d’être expulsé malgré son statut de personne protégée, conformément à l’alinéa 115(2)a) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* [L.C. 2001, ch. 27] (la LIPR).

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;

[3] M. Ragupathy a demandé le contrôle judiciaire de l’« avis de danger » de la déléguée. Un juge de la Cour

Court set it aside, on the ground that the delegate's reasons were inadequate because they did not contain "a clear, distinct and separate rationale" for the determination that he was a danger to the public. The Judge was also of the view that the delegate ought to have determined whether Mr. Ragupathy was a danger to the public on the basis of his criminal record, before considering whether removal would expose him to a risk of persecution if he was returned to Sri Lanka. A balancing of risk and danger is required to determine if the removal of a protected person will violate his or her rights under section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]].

[4] The Federal Court's decision is reported as *Ragupathy v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 834. The Judge certified the following as a serious question of general importance pursuant to paragraph 74(d) of the IRPA:

Does the opinion that a "protected person" ("the person") constitutes a danger to the public in Canada, as contemplated by paragraph 115(2)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, require a preliminary determination by the Minister's delegate concerning the person's criminality, supported by a clear, distinct and separate rationale: (a) without regard to any of the risk factors which the person may face if returned to the country from which refuge was sought; and (b) independently from any consideration and balancing of the competing interests, as may be required by section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, concerning the person's presence in Canada and the injustice that could be caused to the individual upon deportation?

[5] The Minister has appealed, arguing that the applications Judge erred in law by requiring the delegate to deal in a particular order with the various elements relevant under subsection 115(2). Further, he submitted that, by finding that the delegate had not made a definitive finding that Mr. Ragupathy was a danger to the public, the Judge imposed too high a standard on what is required for reasons to be sufficient in law.

fédérale a annulé cet avis pour la raison que les motifs de la déléguée étaient insuffisants parce qu'ils ne contenaient pas « des motifs clairs et distincts » à l'appui de la décision que M. Ragupathy constituait un danger pour le public. Le juge a également estimé que la déléguée aurait dû décider si M. Ragupathy constitue un danger pour le public en se fondant sur ses antécédents criminels, avant d'examiner si son renvoi l'exposerait à un risque de persécution s'il retournait au Sri Lanka. Il y a lieu de mettre en balance le risque et le danger pour décider si le renvoi d'une personne protégée est susceptible de violer les droits que lui garantit l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]].

[4] La décision de la Cour fédérale est rapportée sous l'intitulé *Ragupathy c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 834. Le juge a certifié dans les termes suivants une question grave de portée générale conformément à l'alinéa 74d) de la LIPR :

[TRADUCTION]

L'avis selon lequel une « personne protégée » (la personne) constitue un danger pour le public au Canada, tel qu'envisagé par l'alinéa 115(2)a) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, exige-t-il que le délégué du ministre se prononce au préalable sur la criminalité de la personne en question, en fournissant des motifs clairs et distincts : a) sans tenir compte des facteurs relatifs au risque que la personne peut courir si elle retournait dans le pays d'où elle s'est enfuie; et b) indépendamment de toute considération des intérêts en jeu et de leur conciliation, comme peut l'exiger l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et l'arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, concernant la présence de la personne en question au Canada et l'injustice qu'elle subirait en cas d'expulsion?

[5] Le ministre a interjeté appel, soutenant que le juge des demandes a commis une erreur de droit en exigeant de la déléguée qu'elle examine dans un ordre particulier les divers éléments se rapportant au paragraphe 115(2). Il soutient en outre qu'en concluant que la déléguée n'avait pas tiré une conclusion définitive selon laquelle M. Ragupathy constituait un danger pour le public, le juge a imposé une norme trop élevée en matière de motifs suffisants.

[6] In my opinion, the principal issues to be decided in this appeal are whether, when read in their entirety, the reasons given by the delegate demonstrate that she concluded that Mr. Ragupathy is a danger to the Canadian public, reached this conclusion on the basis of the relevant factors and adequately explained the bases of her decision.

[7] I agree with the applications Judge's clear and helpful analysis of the distinct elements in a subsection 115(2) "danger opinion". I also agree that the delegate's reasons leave something to be desired in terms of their clarity. However, with the greatest respect to the learned Judge, I am not persuaded that the delegate's reasons either fall short of the standard of adequacy required by law, or indicate that she otherwise erred in law. While analytical clarity will generally be enhanced if the delegate considers the criminal aspects of the "danger opinion" before opining on the gravity of the risk of persecution, if necessary, and balancing one against the other, I am of the view that this format is not legally required.

[8] Consequently, I would allow the appeal and answer the certified question accordingly.

B. THE DELEGATE'S REASONS FOR DECISION

[9] In full reasons, the delegate first briefly set out the applicable law and the facts. She then summarized the factual bases for Mr. Ragupathy's fear of persecution in Sri Lanka, reviewed more recent evidence of country conditions, and concluded that the risk of persecution that Mr. Ragupathy would face if returned to Sri Lanka is "minor".

[10] In the next section of her reasons, "Danger Assessment", the delegate described Mr. Ragupathy's criminal convictions and sentences: namely, attempted theft under \$5,000 and possession of break-in instruments, for which he was sentenced in August 2000 to 20 days' imprisonment and put on probation for 18 months; and aggravated assault and possession of a weapon, for which he was sentenced in July 2001 to

[6] À mon avis, les principales questions en litige dans le présent appel sont celles de savoir si, examinés dans leur ensemble, les motifs fournis par la déléguée montrent qu'elle a conclu que M. Ragupathy constituait un danger pour le public au Canada, si elle a tiré cette conclusion en se fondant sur les facteurs pertinents et si elle a expliqué de façon adéquate les fondements de sa décision.

[7] Je souscris à l'analyse éclairante et utile des différents éléments de l'« avis de danger » du paragraphe 115(2) à laquelle a procédé le juge des demandes. Je reconnais également que la clarté des motifs formulés par la déléguée laisse quelque peu à désirer. Toutefois, avec tout le respect que je dois au juge des demandes, je ne suis pas convaincu que les motifs de la déléguée ne sont pas suffisants au sens de la loi, ou montrent qu'elle a commis autrement une erreur de droit. Il est vrai que la clarté de l'analyse est d'une façon générale améliorée si le délégué examine les aspects pénaux de l'« avis de danger » avant de se prononcer sur la gravité du risque de persécution, le cas échéant, et avant de concilier ces deux éléments; j'estime néanmoins que la loi n'exige pas qu'il soit procédé dans cet ordre.

[8] Je ferais donc droit à l'appel et répondrais à la question certifiée en conséquence.

B. LES MOTIFS DE LA DÉCISION DE LA DÉLÉGUÉE

[9] Dans des motifs détaillés, la déléguée commence par exposer brièvement le droit applicable et les faits. Elle résume ensuite la base factuelle de la crainte de persécution de M. Ragupathy au Sri Lanka, examine ensuite la preuve récente relative à la situation de ce pays et conclut que le risque que M. Ragupathy soit persécuté s'il retournait au Sri Lanka serait « minime ».

[10] Dans la section suivante de ses motifs, intitulée « Évaluation du danger », la déléguée décrit les déclarations de culpabilité et les peines dont a fait l'objet M. Ragupathy : à savoir, tentative de vol d'objets d'une valeur inférieure à 5 000 \$ et possession d'outils de cambriolage, infractions pour lesquelles il a été condamné en août 2000 à 20 jours de prison et à 18 mois de probation; voies de fait graves et possession

imprisonment for three years and one year consecutively. The delegate then set out the official version of the circumstances surrounding these offences. After describing the process leading up to the opinion, she stated:

In summarizing the danger Mr. Ragupathy poses to Canadians, I must rate it as high. I am cognisant of the work Mr. Ragupathy has done while incarcerated, and I applaud his efforts. On the other hand, these offences are very serious. I note that this is not his first conviction since his arrival in Canada, and that he was on probation when this most recent offence occurred.

[11] After making some brief factual observations about Mr. Ragupathy's family situation under the heading "Humanitarian and Compassionate considerations", the delegate has a section in her reasons entitled "Rationale". Here, she starts by reviewing evidence of present country conditions in Sri Lanka and assessing the risk that he would suffer persecution, torture or other personalized hardships if returned. In the following long paragraph in the same section, the delegate provides more detail about the circumstances of Mr. Ragupathy's crimes, and describes a report from Correctional Service Canada noting the absence of any expression of remorse for the serious personal injuries he had caused his victims, and the observation that inmates with his profile are estimated to have a 50% chance of re-offending.

[12] In the final substantive paragraph of her reasons, the delegate repeats the very critical comments made by the Judge on sentencing Mr. Ragupathy in 2001 and concludes as follows:

After fully considering and balancing all facets of this case, including the humanitarian aspects and the need to protect Canadian society, I find that the latter outweighs the former. The interests of Canadian society outweigh considerations around Mr. Ragupathy's continued presence in Canada. I therefore, find that Mr. Ragupathy constitutes a danger to the public in Canada and I have signed the attached decision to that effect.

d'une arme, infractions pour lesquelles il a été condamné en juillet 2001 à des peines d'emprisonnement de trois ans et d'un an à purger de façon consécutive. La déléguée relate ensuite la version officielle des circonstances ayant entouré ces infractions. Après avoir décrit le processus qu'elle a suivi pour formuler son avis, elle déclare :

[TRADUCTION] En résumé, je dois considérer que le danger que M. Ragupathy constitue pour les Canadiens est élevé. Je suis au courant du travail qu'a fait M. Ragupathy pendant son incarcération, et je salue ses efforts. Par contre, ces infractions sont très graves. Je note qu'il ne s'agit pas de sa première déclaration de culpabilité depuis son arrivée au Canada et qu'il était en probation lorsqu'il a commis la dernière infraction.

[11] Après avoir formulé quelques brèves observations factuelles concernant la situation familiale de M. Ragupathy sous la rubrique « Considérations d'ordre humanitaire », la déléguée a inclus dans sa décision une section intitulée « Motifs ». Elle examine dans cette section la preuve relative à la situation actuelle du Sri Lanka, et évalue le risque que l'intimé fasse l'objet de persécution, de torture ou connaisse d'autres difficultés personnelles s'il retournait dans ce pays. Dans le long paragraphe qui suit dans la même section, la déléguée fournit d'autres détails sur les circonstances dans lesquelles M. Ragupathy a commis ses crimes et fait état d'un rapport de Service correctionnel Canada qui note que celui-ci n'a jamais exprimé de remords à l'égard des lésions corporelles graves qu'il a causées à ses victimes et qui fait remarquer que les détenus ayant le même profil que lui ont près d'une chance sur deux de récidiver.

[12] Dans le dernier paragraphe important de ses motifs, la déléguée reprend les commentaires très critiques formulés par le juge qui a déterminé la peine de M. Ragupathy en 2001 et conclut de la façon suivante :

[TRADUCTION] Après avoir minutieusement examiné et soupesé tous les aspects de l'affaire, notamment les questions d'ordre humanitaire et la nécessité de protéger la société canadienne, je conclus que cette dernière considération l'emporte sur la première. Les intérêts de la société canadienne l'emportent sur les considérations liées à la présence permanente de M. Ragupathy au Canada. Je conclus donc que M. Ragupathy constitue un danger pour le public au Canada et j'ai signé la décision ci-jointe en ce sens.

C. ISSUES AND ANALYSIS

Issue 1: Were the Board's reasons sufficient to discharge her duty to give reasons for the danger opinion under subsection 115(2)?

(i) testing the adequacy of reasons

[13] It was common ground that a delegate must provide reasons for an opinion given under subsection 115(2). The disputed issue is whether the reasons given in this case were adequate to discharge that duty or were otherwise legally erroneous. In *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3, where the danger concerned state security, the Court said (at paragraph 126):

The reasons must also articulate why, . . . the Minister believes the individual to be a danger to the security of Canada as required by the Act.

[14] Whether reasons provide an adequate explanation of a decision can be tested by referring to the functions performed by a reasons requirement. Of the functions identified by Sexton J.A. in *VIA Rail Canada Inc. v. National Transportation Agency*, [2001] 2 F.C. 25 (C.A.), two are particularly pertinent to the present case. First, reasons help to ensure that the decision maker has focused on the factors that must be considered in the decision-making process (at paragraph 17). Second, they enable the parties to exercise their right to judicial review (at paragraph 19) and the court to conduct a meaningful review of the decision.

[15] Although trite, it is also important to emphasize that a reviewing court should be realistic in determining if a tribunal's reasons meet the legal standard of adequacy. Reasons should be read in their entirety, not parsed closely, clause-by-clause, for possible errors or omissions; they should be read with a view to understanding, not to puzzling over every possible inconsistency, ambiguity or infelicity of expression.

C. QUESTIONS EN LITIGE ET ANALYSE

Question en litige n° 1 : La Commission a-t-elle fourni des motifs suffisants pour s'acquitter de son obligation de motiver l'avis de danger délivré en vertu du paragraphe 115(2)?

(i) l'examen du caractère suffisant des motifs

[13] Il n'a pas été contesté que le délégué du ministre doit motiver l'avis fourni aux termes du paragraphe 115(2). La question en litige ici est de savoir si les motifs fournis en l'espèce sont suffisants pour respecter cette obligation ou s'ils sont entachés d'une erreur de droit. Dans *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, dans lequel il s'agissait de sécurité de l'État, la Cour a déclaré (au paragraphe 126) :

[. . .] les motifs doivent également préciser les raisons pour lesquelles la ministre croit que l'intéressé constitue un danger pour la sécurité du Canada, comme l'exige la Loi.

[14] Pour décider si les motifs expliquent suffisamment la décision, il est bon de se référer à l'objet recherché par l'obligation de motiver. Parmi les fonctions de la motivation exposées par le juge Sexton dans *VIA Rail Canada Inc. c. Office national des transports*, [2001] 2 C.F. 25 (C.A.), deux fonctions sont particulièrement pertinentes à la présente affaire. Premièrement, la motivation aide le décideur à prendre en considération les facteurs dont il doit tenir compte au cours du processus décisionnel (au paragraphe 17). Deuxièmement, elle permet aux parties d'exercer leur droit de contrôle judiciaire (au paragraphe 19) et à la cour de procéder à un examen valable de la décision.

[15] Il est également important de souligner que la cour de révision doit faire preuve de réalisme lorsqu'elle décide si les motifs fournis par un tribunal administratif sont juridiquement suffisants. C'est là un principe fondamental bien connu. Il convient de lire les motifs dans leur ensemble, et non pas de les analyser de près, phrase par phrase, pour y rechercher des erreurs ou des omissions; il faut les lire en essayant de les comprendre, et non pas en se posant des questions sur chaque possibilité de contradiction, d'ambiguïté ou sur chaque expression malheureuse.

(ii) elements of a “danger opinion” under paragraph 115(2)(a)

[16] In order to determine the adequacy of the reasons given by the delegate in the present case, it is relevant to start by identifying the elements in a “danger opinion”, and here I agree entirely with the analysis of the learned applications Judge. First, paragraph 115(2)(a) expressly requires that the protected person is inadmissible on grounds of serious criminality. It is not disputed that the offences committed by Mr. Ragupathy render him inadmissible on this ground.

[17] Second, paragraph 115(2)(a) provides that, before being liable to deportation, a protected person must also be, in the opinion of the Minister, a danger to the public. This determination is to be made on the basis of the criminal history of the person concerned and means a “‘present or future danger’ to the public”: *Thompson v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 118 F.T.R. 269 (F.C.T.D.), at paragraph 20. At this stage of the inquiry, the delegate’s task is to form an opinion on whether the person concerned is a danger to the public, rather than to determine the relative gravity of any danger that he may pose, in comparison to the risk of persecution: *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 2 F.C. 592 (C.A.), at paragraph 147.

[18] If the delegate is of the opinion that the presence of the protected person does not present a danger to the public, that is the end of the subsection 115(2) inquiry. He or she does not fall within the exception to the prohibition in subsection 115(1) against the refoulement of protected persons and may not be deported. If, on the other hand, the delegate is of the opinion that the person is a danger to the public, the delegate must then assess whether, and to what extent, the person would be at risk of persecution, torture or other inhuman punishment or treatment if he was removed. At this stage, the delegate must determine how much of a danger the person’s continuing presence presents, in order to balance the risk and, apparently, other humanitarian and compassionate circumstances, against the magnitude of the danger to the public if he remains.

(ii) les éléments de l’« avis de danger » délivré en vertu de l’alinéa 115(2)a

[16] Pour établir le caractère suffisant des motifs fournis par la déléguée en l’espèce, il y a lieu de commencer par préciser les éléments de l’« avis de danger », et je souscris entièrement sur ce point à l’analyse qu’a faite le juge des demandes. Premièrement, l’alinéa 115(2)a exige expressément que la personne protégée soit interdite de territoire pour grande criminalité. Il n’est pas contesté que les infractions qu’a commises M. Ragupathy entraînent son interdiction de territoire pour ce motif.

[17] Deuxièmement, l’alinéa 115(2)a énonce que pour pouvoir être expulsée, la personne protégée doit également constituer, selon le ministre, un danger pour le public. Cette décision est fondée sur les antécédents judiciaires de la personne concernée et prend en compte « un “danger présent ou futur” pour le public » : *Thompson c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 1097 (1^{re} inst.) (QL), au paragraphe 20. À cette étape de l’analyse, la tâche du délégué consiste à décider si la personne en cause constitue un danger pour le public, et non pas à se prononcer sur la gravité relative du danger qu’il représente par rapport au risque de persécution : *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2000] 2 C.F. 592 (C.A.), au paragraphe 147.

[18] Si le délégué estime que la présence au Canada de la personne protégée ne constitue pas un danger pour le public, cela met fin à l’analyse qu’exige le paragraphe 115(2). La personne en question n’est pas visée par l’exception à l’interdiction du refoulement des personnes protégées, prévue au paragraphe 115(1), et elle ne peut donc pas être expulsée. Par contre, si le délégué estime que la personne constitue un danger pour le public, il doit alors évaluer si, et dans quelle mesure, la personne risquerait d’être persécutée, torturée ou de subir d’autres peines ou traitements inhumains si elle était renvoyée. À cette étape-ci, le délégué doit se prononcer sur la gravité du danger qu’entraîne la présence de la personne en question, dans le but de mettre en balance le risque et, apparemment, les autres circonstances d’ordre humanitaire, avec la gravité du

[19] The risk inquiry and the subsequent balancing of danger and risk are not expressly directed by subsection 115(2), which speaks only of serious criminality and danger to the public. Rather, they have been grafted on to the danger to the public opinion, in order to enable a determination to be made as to whether a protected person's removal would so shock the conscience as to breach the person's rights under section 7 of the Charter not to be deprived of the right to life, liberty and security of the person other than in accordance with the principles of fundamental justice. See *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, especially at paragraphs 76-79 [of the Federal Court of Appeal].

(iii) were the delegate's reasons adequate?

[20] The delegate's reasons may not have been perfect: the reasons of decision makers (mine included) never are. Nonetheless, I am satisfied that in this case the delegate determined that Mr. Ragupathy was a danger to the public by considering his criminality and its surrounding circumstances.

[21] I reach this conclusion on the basis of the following statements in her reasons:

In summarizing the danger Mr. Ragupathy poses to Canadians, I must rate it as high. I am cognisant of the work Mr. Ragupathy has done while incarcerated, and I applaud his efforts. On the other hand, these offences are very serious. I note that this is not his first conviction since his arrival in Canada, and that he was on probation when this most recent offence occurred.

[22] The delegate elaborates her reasoning on the following page, under the heading "Rationale", where she identifies the factors that she has taken into account, including the statistical evidence on the likelihood that Mr. Ragupathy will commit other indictable offences. In my opinion, on reading her reasons, Mr. Ragupathy would be left in no doubt that the delegate was of the opinion that he was a present or future danger to the

danger que cette personne constituerait pour le public dans le cas où celle-ci demeurerait au Canada.

[19] L'analyse du risque et la comparaison subséquente du danger et du risque ne sont pas expressément exigées par le paragraphe 115(2) qui parle uniquement de grande criminalité et de danger pour le public. Ces éléments ont en fait été ajoutés à l'avis relatif au danger pour le public, de façon à pouvoir décider si le renvoi de la personne protégée choquerait la conscience des Canadiens au point de violer le droit, garanti par l'article 7 à cette personne, de n'être privée de son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. Voir *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, en particulier aux paragraphes 76 à 79 [de la Cour d'appel fédérale].

(iii) les motifs de la déléguée étaient-ils suffisants?

[20] Les motifs de la déléguée ne sont peut-être pas parfaits : les motifs des décideurs (y compris les miens) ne le sont jamais. Je suis néanmoins convaincu qu'en l'espèce, la déléguée a décidé que M. Ragupathy constituait un danger pour le public en se fondant sur ses antécédents criminels et sur les circonstances dans lesquelles il a commis ces infractions.

[21] J'arrive à cette conclusion en me fondant sur le passage suivant de ses motifs :

[TRADUCTION] En résumé, je dois considérer que le danger que M. Ragupathy constitue pour les Canadiens est élevé. Je suis au courant du travail qu'a fait M. Ragupathy pendant son incarcération, et je salue ses efforts. Par contre, ces infractions sont très graves. Je note qu'il ne s'agit pas de sa première déclaration de culpabilité depuis son arrivée au Canada et qu'il était en probation lorsqu'il a commis la dernière infraction.

[22] La déléguée précise son raisonnement à la page suivante, sous l'intitulé « Motifs », où elle expose les facteurs dont elle a tenu compte, notamment la preuve statistique sur la probabilité que M. Ragupathy commette d'autres actes criminels. À mon avis, la lecture des motifs de la déléguée indiquait très clairement à M. Ragupathy qu'elle avait estimé qu'il constituait un danger présent ou futur pour le public et

public, and why this was her opinion. Moreover, the reasons seem sufficiently detailed to enable both Mr. Ragupathy to exercise his right to seek judicial review and the Court to review the reasonableness of the delegate's "danger to the public" conclusion.

[23] In his able submissions, counsel for Mr. Ragupathy advanced two arguments which he said indicated that the delegate's reasoning was flawed. First, he argued that, in the passage quoted above, the delegate should not have categorized the level of danger that Mr. Ragupathy posed by virtue of his criminality; her task at this stage was simply to form an opinion on whether he was a danger.

[24] Counsel argued that the delegate's reasons suggest that she may have erroneously adopted a relative concept of dangerousness. That is to say, she may have thought that the degree of danger to the public which Mr. Ragupathy posed was a function, not only of his criminal record, but also of the risk of persecution. Since she had found the risk to be "minor", she may have been more inclined to conclude that he was a danger to the public.

[25] I do not agree. In the paragraph quoted above where the delegate summarizes the danger to the public, she bases her assessment on the seriousness of the offences committed by Mr. Ragupathy and the fact that he committed the second, more serious, offence while on probation following his first conviction. In her "Rationale", the delegate spells out in more detail the bases of her conclusion. I am not persuaded that, given the facts about his criminality which she details, her "danger to the public" assessment was coloured by her prior finding that he faced only a minor risk of persecution if returned to Sri Lanka.

[26] I do accept, however, that in the interests of clarity, it will normally be good practice for delegates of the Minister to categorize the degree of danger to the

quelles étaient les raisons pour lesquelles elle le pensait. De plus, les motifs semblent suffisamment détaillés pour donner à M. Ragupathy les moyens d'exercer son droit au contrôle judiciaire et à la Cour ceux d'examiner le caractère raisonnable de la conclusion de la déléguée relative au « danger pour le public ».

[23] Dans ses observations judiciaires, l'avocat de M. Ragupathy a présenté deux arguments qui indiquent, d'après lui, que le raisonnement de la déléguée est vicié. Premièrement, il soutient que dans le passage cité ci-dessus, la déléguée n'aurait pas dû qualifier le niveau de danger que M. Ragupathy posait en raison de ses antécédents criminels; à cette étape, sa tâche consistait uniquement à décider s'il constituait un danger.

[24] L'avocat soutient que les motifs de la déléguée montrent qu'elle a peut-être adopté à tort une notion relative de la dangerosité. Autrement dit, elle a peut-être pensé que la gravité du danger que M. Ragupathy constituait pour le public devait s'apprécier non seulement en fonction de ses antécédents judiciaires mais également en fonction du risque de persécution. Le fait qu'elle a jugé que le risque était « minime » l'a peut-être incité à conclure qu'il constituait un danger pour le public.

[25] Je ne peux souscrire à cet argument. Dans le paragraphe cité ci-dessus, dans lequel la déléguée résume les éléments concernant le danger pour le public, elle fonde son évaluation sur la gravité des infractions commises par M. Ragupathy et sur le fait qu'il a commis la seconde infraction, infraction plus grave que la première, alors qu'il était en probation après avoir été déclaré coupable une première fois. Dans ses « Motifs », la déléguée expose en plus amples détails le fondement de sa conclusion. Je ne suis pas convaincu que, compte tenu des faits relatifs aux antécédents criminels de l'appelant qu'elle décrit en détail, son évaluation du « danger pour le public » a été influencé par sa conclusion antérieure selon laquelle il ne ferait face qu'à un risque de persécution minime s'il retournait au Sri Lanka.

[26] Je reconnais toutefois que, dans un souci de clarté, il serait normalement souhaitable que les délégués du ministre qualifient la gravité du danger que

public posed by the continued presence in Canada of a protected person only if, and when, they reach the point of balancing danger and risk.

[27] Second, counsel relied on the delegate's conclusion, where she said:

After fully considering and balancing all facets of this case, including the humanitarian aspects and the need to protect Canadian society, I find that the latter outweighs the former. The interests of Canadian society outweigh considerations around Mr. Ragupathy's continued presence in Canada. I therefore, find that Mr. Ragupathy constitutes a danger to the public in Canada and I have signed the attached decision to that effect.

In particular, counsel pointed to the sentence following her balancing of risk and danger, "I therefore find that Mr. Ragupathy constitutes a danger to the public". This also shows, he said, that the delegate erroneously thought that she was to form her opinion as to whether Mr. Ragupathy was a danger to the public by weighing risk and danger.

[28] I agree that the delegate's conclusion is expressed in a somewhat puzzling manner. It would have been more clear and accurate if, instead of the last sentence in the passage quoted above, she had said something along the following lines: "I therefore find that Mr. Ragupathy may be deported despite subsection 115(1), since removal to Sri Lanka would not violate his rights under section 7 of the Charter."

[29] However, when the delegate's reasons are read in their entirety, I am not satisfied that the impugned sentence should be understood to mean what counsel suggests. As I have already indicated, the delegate earlier in her reasons made what I regard as a sufficiently clear finding of danger to the public based solely on criminality. The explanation for the way in which she expresses her final conclusion may well be that the opinions given under subsection 115(2) are commonly known as "danger opinions", although they are not limited to determining whether the protected person's criminal conduct poses a danger to the public. This is because, even if it does, the person will not be

pose pour le public la présence de la personne protégée au Canada dans le seul cas où ils arrivent à l'étape de la mise en balance du danger et du risque.

[27] Deuxièmement, l'avocat se fonde sur la conclusion de la déléguée sur le point suivant :

[TRADUCTION] Après avoir minutieusement examiné et soupesé tous les aspects de l'affaire, notamment les questions d'ordre humanitaire et la nécessité de protéger la société canadienne, je conclus que cette dernière considération l'emporte sur la première. Les intérêts de la société canadienne l'emportent sur les considérations liées à la présence permanente de M. Ragupathy au Canada. Je conclus donc que M. Ragupathy constitue un danger pour le public au Canada et j'ai signé la décision ci-jointe en ce sens.

En particulier, l'avocat cite la phrase qui suit sa mise en balance du risque et du danger, « Je conclus donc que M. Ragupathy constitue un danger pour le public » parce qu'elle montre, d'après lui, que la déléguée a pensé à tort qu'elle devait formuler un avis sur la question de savoir si M. Ragupathy constituait un danger pour le public en soupesant le risque et le danger.

[28] Je reconnais que la conclusion de la déléguée est formulée de façon quelque peu énigmatique. Il aurait été préférable de remplacer la dernière phrase du passage cité ci-dessus par une phrase plus claire et plus précise qui aurait pu ressembler à celle-ci : [TRADUCTION] « Je conclus donc que M. Ragupathy peut être expulsé malgré le paragraphe 115(1), étant donné que son renvoi au Sri Lanka ne violerait pas les droits que lui garantit l'article 7 de la Charte ».

[29] Néanmoins, si on lit les motifs de la déléguée dans leur ensemble, je ne suis pas convaincu que la phrase contestée devrait être interprétée comme l'avocat le propose. Comme je l'ai déjà indiqué, la déléguée avait déjà tiré, un peu plus tôt dans ses motifs, une conclusion suffisamment claire relativement au danger pour le public qui était fondée uniquement sur ses activités criminelles. Le fait que les avis formulés aux termes du paragraphe 115(2) sont couramment appelés des « avis de danger » explique peut-être la façon dont elle a formulé sa conclusion finale, même si ces avis ne se limitent pas à la question de savoir si la conduite criminelle de la personne protégée constitue un danger

removed if the degree of danger is outweighed by the risk of persecution.

[30] To summarize, I am not persuaded that the delegate's reasons are legally inadequate, as being either incomplete or incoherent, or as revealing a flawed appreciation of the nature of the inquiry that she was required by law to conduct.

Issue 2: Were the delegate's reasons defective because they considered risk before danger?

[31] For the reasons given above, I agree that, since a finding that a protected person is a danger to the public by virtue of his criminality is a prerequisite of removal, this is a logical starting point in a delegate's analysis. For, without a positive opinion on this issue, the delegate's inquiry must end, because the person cannot be deported. Proceeding in this manner also avoids the possibility that the delegate will assess whether a protected person is a "danger to the public" by having regard to the risk of persecution.

[32] However, neither the text of the IRPA, nor the jurisprudence dictates as a matter of law in what order the Minister's delegates' reasons must deal with the various elements of the "danger opinion". To my mind, this is more a matter of elegance than substance and does not rise to the level of a legal requirement, especially given the degree of discretion entrusted to delegates in the formation of their opinion. In my respectful opinion, the preferred ordering is not required either for a protected person to understand the bases of a delegate's opinion, or for a court to determine whether the delegate had committed reviewable error in performing the legal tasks entrusted to her.

D. CONCLUSIONS

[33] For these reasons, I would allow the appeal, set aside the decision of the Federal Court, restore the

pour le public. Cela vient du fait que même si c'est le cas, la personne ne sera pas renvoyée si le risque qu'elle soit persécutée l'emporte sur la gravité du danger qu'elle représente.

[30] Pour résumer, je ne suis pas convaincu que les motifs de la déléguée sont insuffisants sur le plan du droit, parce qu'ils seraient incomplets ou incohérents, ou reflèteraient une appréciation erronée de la nature de l'analyse qu'elle était légalement tenue d'effectuer.

Question en litige n° 2 : Les motifs de la déléguée sont-ils viciés parce que celle-ci a examiné le risque avant le danger?

[31] Pour les motifs donnés ci-dessus, je reconnais que, la conclusion selon laquelle une personne protégée constitue un danger pour le public en raison de ses activités criminelles étant une condition préalable à son renvoi, il serait logique que l'analyse à laquelle procède la déléguée ait débuté de cette façon. En effet, si cette question ne reçoit pas une réponse positive, la déléguée doit mettre fin à son analyse, parce que la personne ne peut être expulsée. En procédant de cette façon, cela évite que la déléguée décide qu'une personne protégée constitue «un danger pour le public» en tenant compte du risque de persécution.

[32] Cependant, ni le texte de la LIPR, ni la jurisprudence n'exige que, dans ses motifs, la déléguée du ministre aborde les divers éléments de l'«avis de danger» dans un ordre donné. À mon avis, il s'agit là davantage d'une question de forme que de fond et ne constitue pas une obligation juridique, en particulier compte tenu du pouvoir discrétionnaire confié aux délégués dans la formulation de leur avis. À mon humble avis, il n'est pas obligatoire de respecter cet ordre dans l'analyse pour que la personne protégée comprenne le fondement de l'avis de la déléguée ou pour que la Cour puisse décider si la déléguée a commis une erreur susceptible de révision lorsqu'elle a accompli les tâches que lui imposaient la loi.

D. CONCLUSIONS

[33] Pour ces motifs, je serais d'avis de faire droit à l'appel, d'annuler la décision de la Cour fédérale, de

delegate's opinion, and dismiss the application for judicial review. I would answer the certified question as follows:

Paragraph 115(2)(a) of the IRPA requires the Minister's delegate to form an opinion on whether a protected person is "a danger to the public" without having regard to the risk of persecution, or other humanitarian or compassionate circumstances, and to provide an adequate explanation of the bases for that opinion. However, it does not also require that the delegate's reasons deal with whether the protected person is a "danger to the public" before she assesses risk, and balances risk and danger."

NADON J.A.: I agree.

SEXTON J.A.: I agree.

rétablir l'avis de la déléguée et de rejeter la demande de contrôle judiciaire. Je répondrais de la façon suivante à la question certifiée :

L'alinéa 115(2)a) de la LIPR oblige le délégué du ministre à formuler un avis sur la question de savoir si une personne protégée constitue un « danger pour le public » sans prendre en compte le risque de persécution, ou d'autres circonstances d'ordre humanitaire, et à fournir une explication suffisante du fondement de cet avis. Cette disposition n'oblige toutefois pas le délégué à aborder dans ses motifs la question de savoir si la personne protégée constitue un « danger pour le public » avant d'évaluer le risque et de soupeser le risque et le danger.

LE JUGE NADON, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE SEXTON, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.