

A-219-89

A-219-89

Joseph (Giuseppe) Chiarelli (Appellant)

v.

Minister of Employment and Immigration (Respondent)*INDEXED AS: CHIARELLI v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (C.A.)*Court of Appeal, Pratte, Urie and Stone J.J.A.—
Toronto, October 16 and 17, 1989; Ottawa, February 23, 1990.*Immigration — Deportation — Reference under Federal Court Act, s. 28(4) — Permanent resident convicted of serious crime — Reported as person involved in organized crime — Security Intelligence Review Committee proceedings — Whether Immigration Act, 1976 ss. 27(1)(d)(ii), 32(2), 82.1 and 83 contravening Charter, ss. 7, 12 and 15 — Exclusion from proceedings so broadly worded proportionality test for Charter s. 1 justification not met.**Constitutional law — Charter of Rights — Criminal process — Permanent resident convicted of indictable offence — Immigration Act, 1976 ss. 27(1)(d)(ii) and 32(2) requiring deportation order — Not cruel and unusual punishment — S. 32(2) not imposing punishment — Corollary to limits imposed by s. 4 — Within Parliament's power to impose limits on right of permanent resident to remain in Canada.**Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Deportation of permanent resident convicted of serious offence required by Immigration Act, 1976, ss. 27(1)(d)(ii) and 32(2) — No discrimination — Within power of Parliament to differentiate between Canadian citizens and permanent residents as to remaining in Canada — Permanent residents convicted of serious offences not in category analogous to those enumerated in s. 15 — Ss. 82.1 and 83(1) describing procedure leading to issuance of certificate requiring dismissal of compassionate appeal under s. 72(1)(b) not discrimination within s. 15 — Loss of right of appeal based on involvement in criminal activity, not resident status.**Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — No injustice in Immigration Act, 1976 ss. 27(1)(d)(ii) and 32(2) prescribing loss of right to remain in country and deportation if permanent resident convicted of serious offence — Security Intelligence Review Committee excluding appellant from hearing to protect police sources of information pursuant to procedure in ss. 82.1 and 83 — As Board not determining procedure followed not meeting requirements of natural justice, whether s. 83 contravening s. 7***Joseph (Giuseppe) Chiarelli (appellant)**

c.

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (intimé)*RÉPERTORIÉ: CHIARELLI c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)*Cour d'appel, juges Pratte, Urie et Stone J.C.A.—
Toronto, 16 et 17 octobre 1989; Ottawa, 23 février 1990.*Immigration — Expulsion — Renvoi en vertu de l'art. 28(4) de la Loi sur la Cour fédérale — Résident permanent reconnu coupable d'un crime grave — Considéré comme étant impliqué dans des activités criminelles organisées — Audience du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité — Il s'agit de savoir si les art. 27(1)(d)(ii), 32(2), 82.1 et 83 de la Loi sur l'immigration de 1976 violent les art. 7, 12 et 15 de la Charte — La mesure d'exclusion est libellée de façon si vague qu'elle ne respecte pas la règle de la proportionnalité exigée pour qu'une telle limite puisse se justifier en vertu de l'art. 1 de la Charte.**Droit constitutionnel — Charte des droits — Procédures criminelles et pénales — Résident permanent reconnu coupable d'un acte criminel — Les art. 27(1)(d)(ii) et 32(2) de la Loi sur l'immigration de 1976 exigent la délivrance d'une ordonnance d'expulsion — Ce n'est pas une peine cruelle et inusitée — L'art. 32(2) n'inflige pas de peine — C'est un corollaire aux limites imposées par l'art. 4 — Le Parlement a le pouvoir d'imposer des limites au droit d'un résident permanent de demeurer au Canada.**Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — L'expulsion d'un résident permanent reconnu coupable d'une infraction grave est prévue par les art. 27(1)(d)(ii) et 32(2) de la Loi sur l'immigration de 1976 — Il n'y a pas de discrimination — Le Parlement a le pouvoir de faire une distinction entre les citoyens canadiens et les résidents permanents en ce qui concerne la possibilité de demeurer au Canada — Les résidents permanents qui ont été reconnus coupables d'infractions graves ne font pas partie d'une catégorie analogue à celles énumérées à l'art. 15 — Les art. 82.1 et 83(1) qui décrivent la procédure qui mène à la délivrance d'une attestation exigeant le rejet d'un appel interjeté pour des motifs humanitaires en vertu de l'art. 72(1)(b) ne créent pas de discrimination au sens de l'art. 15 — La perte du droit d'appel est fondée sur la participation à des activités criminelles, non pas sur le statut de résident.**Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Il n'est pas injuste que les art. 27(1)(d)(ii) et 32(2) de la Loi sur l'immigration de 1976 prévoient la perte du droit de demeurer au pays et l'expulsion si un résident permanent est reconnu coupable d'une infraction grave — Le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a exclu l'appellant de la salle d'audience afin de protéger les sources de renseignement de la police conformément à la procédure prévue aux art. 82.1 et 83 — Comme la Commission n'a pas*

outside Court's jurisdiction — Denial of information before Committee and sources of information breach of requirements of fundamental justice.

Constitutional law — Charter of Rights — Limitation clause — Exclusion of appellant from Security Intelligence Review Committee hearing to protect investigatory techniques of police contravening Charter, s. 7 — Not justified under s. 1 (Pratte J.A. dissenting) — Failing proportionality test — Complete obliteration of individual's rights in favour of State's interest.

Security intelligence — Canadian Security Intelligence Service Act, s. 48(2) denying right to know evidence adduced before Review Committee by others — Applying mutatis mutandis to investigation under Immigration Act, s. 82.1(3) to determine whether serious grounds to suspect permanent resident involved in organized crime — Committee declining to give appellant details of information obtained from RCMP to protect police sources of information — Contravention of Charter, s. 7 — Not justified under Charter, s. 1 (Pratte J.A. dissenting).

Federal Court jurisdiction — Appeal Division — Immigration Appeal Board referring question of constitutionality of Immigration Act, s. 83 to Court — As no determination procedure followed in issuing s. 83 certificate not meeting requirements of natural justice, question academic and outside jurisdiction of both Board and Court.

This was a reference by the Immigration Appeal Board under *Federal Court Act*, subsection 28(4) of certain constitutional questions that arose during the hearing of an appeal from a deportation order. The appellant, a permanent resident, was convicted of an indictable offence punishable by a maximum penalty of life imprisonment. Under such circumstances subparagraph 27(1)(d)(ii) and subsection 32(2) of the *Immigration Act, 1976* require that a deportation order be made. The appellant appealed the deportation order to the Board, but before the appeal was heard the Solicitor General and Minister of Employment and Immigration made a joint report to the Security Intelligence Review Committee pursuant to subsection 82.1(2) of the *Immigration Act, 1976* stating that the appellant was a person suspected of engaging in organized crime. As part of its investigation the Review Committee held an oral hearing. In order to protect police sources of information, the appellant was excluded when evidence from the RCMP was heard. He was later given a summary of that evidence. Further to the Review Committee's investigation and report, a certificate was issued and filed with the Board under subsection 83(1) that the appellant was a person described in subparagraph 19(1)(d)(ii). Section 82.1 and subsection 83(1) describe the procedure leading to the issuance of the Minister's certificate. Subsection 83(2) requires the Board to summarily dismiss any appeal

établi que la procédure suivie ne respectait pas les exigences de la justice naturelle, la question de savoir si l'art. 83 contrevient à l'art. 7 ne relève pas de la compétence de la Cour — Le refus de faire connaître les renseignements présentés devant le comité et les sources de renseignement constitue un manquement au principe de la justice fondamentale.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Clause limitative — L'exclusion de l'appelant de l'audience tenue par le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité afin de protéger les techniques d'enquête de la police contrevenait à l'art. 7 de la Charte — Cette mesure ne pouvait pas se justifier en vertu de l'art. 1 (dissidence du juge Pratte, J.C.A.) — La règle de la proportionnalité n'a pas été respectée — Annulation complète des droits de la personne au profit de l'intérêt de l'État.

Renseignement de sécurité — L'art. 48(2) de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité dénie le droit de prendre connaissance de la preuve présentée par d'autres devant le comité de surveillance — Il s'applique, compte tenu des adaptations de circonstance, à une enquête tenue en vertu de l'art. 82.1(3) de la Loi sur l'immigration afin de déterminer s'il existe des motifs sérieux de soupçonner qu'un résident permanent participe à des activités criminelles organisées — Le comité a refusé de donner à l'appelant les détails de l'information obtenue de la GRC afin de protéger les sources de renseignement de la police — Il y a eu violation de l'art. 7 de la Charte — Elle ne pouvait pas se justifier en vertu de l'art. 1 de la Charte (dissidence du juge Pratte, J.C.A.).

Compétence de la Cour fédérale — Section d'appel — La Commission d'appel de l'immigration a renvoyé à la Cour la question de la constitutionnalité de l'art. 83 de la Loi sur l'immigration — Comme il n'a pas été établi que la procédure suivie pour délivrer l'attestation prévue à l'art. 83 ne respectait pas les exigences de la justice naturelle, il s'agit d'une question théorique et hors de la compétence tant de la Commission que de la Cour.

L'affaire portait sur le renvoi par la Commission d'appel de l'immigration, en vertu du paragraphe 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*, de certaines questions constitutionnelles qui se sont posées durant l'audition d'un appel d'une ordonnance d'expulsion. L'appelant, qui est résident permanent, a été reconnu coupable d'un acte criminel punissable par l'emprisonnement à perpétuité. Dans les cas de ce genre, le sous-alinéa 27(1)d)(ii) et le paragraphe 32(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976* exigent que soit rendue une ordonnance d'expulsion. L'appelant a interjeté appel de l'ordonnance d'expulsion devant la Commission, mais, avant l'audition de l'appel, le solliciteur général et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration ont présenté un rapport conjoint au comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité en vertu du paragraphe 82.1(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, selon lequel l'appelant était une personne soupçonnée de se livrer à des activités criminelles organisées. Dans le cadre de son enquête, le comité de surveillance a tenu une audience. Dans le but de protéger les sources de renseignement de la police, l'appelant a été exclu de la salle d'audience pendant l'audition du témoignage présenté par la GRC. On lui a remis plus tard un sommaire de ce témoignage. À la suite de l'enquête et du rapport du comité de surveillance, une attestation selon laquelle l'appelant était une personne appartenant à l'une des catégories

made pursuant to paragraph 72(1)(b) when such a certificate is filed. Prior to the resumption of the hearing of the appeal the Board referred the following questions of law to the Court:

(1) Do subparagraph 27(1)(d)(ii) and subsection 32(2) of the *Immigration Act, 1976* infringe the rights guaranteed by Charter sections 7, 12 and 15 in that they require deportation of certain criminals without reference to the circumstances of the offence or the offender?

(2) Do sections 82.1 and 83 of the *Immigration Act, 1976* infringe the rights guaranteed by Charter, sections 7, 12 and 15?

(3)(a) Does reliance upon the certificate authorized by section 83 of the *Immigration Act, 1976* infringe the appellant's Charter, section 7 rights because the process followed by the Security Intelligence Review Committee did not meet the requirements of section 7?

(b) If so, is it justified under section 1?

Held, (1) No.

(2) Sections 82.1 and 83 do not infringe Charter sections 12 or 15. The question whether those sections contravene section 7 should not have been referred to the Court under subsection 28(4).

(3)(a) Yes.

(b) No.

Per Pratte J.A. (dissenting with respect to question (3)(b)): Subparagraph 27(1)(d)(ii) and subsection 32(2) do not contravene the right not to be subjected to cruel and unusual treatment or punishment guaranteed by Charter, section 12. Subsection 32(2) does not impose a punishment; it is the necessary corollary of the limits imposed by section 4 of the Act on the right of a permanent resident to come to and remain in Canada. Once it is established that a permanent resident is described in subsection 27(1), he no longer has a right to remain. There is nothing disproportionate in requiring that a deportation order be made against that person. Moreover, Parliament may impose limits on the right enjoyed by permanent residents to remain in Canada.

These provisions do not violate the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice guaranteed by Charter, section 7. There was no injustice in requiring the deportation of a person who has lost the right to remain in the country; nor in prescribing that a foreigner who has been admitted here as a permanent resident will lose the right to remain if he is found guilty of an offence which Parliament considers serious.

Subsection 32(2) does not violate the right to equality guaranteed by Charter, section 15. Subsection 32(2) does not discriminate against permanent residents by requiring that they be deported, while in similar circumstances Canadian citizens may remain in Canada. The Charter itself distinguishes be-

visées au sous-alinéa 19(1)d)(ii) a été délivrée et déposée devant la Commission conformément au paragraphe 83(1). L'article 82.1 et le paragraphe 83(1) décrivent la procédure qui mène à la délivrance de l'attestation du ministre. Le paragraphe 83(2) prévoit que la Commission doit rejeter tout appel fait en vertu de l'alinéa 72(1)b) si une telle attestation a été déposée. Avant la reprise de l'audition de l'appel, la Commission a soumis les questions de droit suivantes à la Cour:

(1) Est-ce que le sous-alinéa 27(1)d)(ii) et le paragraphe 32(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976* violent les droits garantis par les articles 7, 12 et 15 de la Charte en ce qu'ils prévoient l'expulsion de certains criminels sans égard aux circonstances entourant l'infraction ou à la situation de l'infacteur?

(2) Est-ce que les articles 82.1 et 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976* violent les droits garantis par les articles 7, 12 et 15 de la Charte?

(3)a) Est-ce que le fait de se fonder sur l'attestation autorisée par l'article 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976* donne lieu à une violation des droits de l'appelant en vertu de la Charte, parce que le processus suivi par le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité n'a pas satisfait aux exigences de l'article 7?

b) Si oui, est-ce justifié par l'article premier?

Arrêt: (1) Non.

(2) Les articles 82.1 et 83 ne violent pas les articles 12 ou 15 de la Charte. Les questions de savoir si ces articles violent l'article 7 de la Charte n'auraient pas dû être soumises à la Cour en vertu du paragraphe 28(4).

(3)a) Oui.

b) Non.

Le juge Pratte, J.C.A. (dissentant quant à la question (3)(b)): Le sous-alinéa 27(1)d)(ii) et le paragraphe 32(2) ne violent pas le droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités garanti par l'article 12 de la Charte. Le paragraphe 32(2) n'inflige pas de peine; c'est le corollaire nécessaire des limites imposées par l'article 4 de la Loi au droit des résidents permanents d'entrer au Canada et d'y demeurer. Lorsqu'il est établi qu'un résident permanent est une personne appartenant à l'une des catégories visées au paragraphe 27(1), il n'a plus le droit de demeurer au pays. Il n'est donc pas exagéré d'exiger qu'une ordonnance d'expulsion soit rendue contre cette personne. De plus, le Parlement peut imposer des limites au droit qu'ont les résidents permanents de demeurer au pays.

Ces dispositions ne violent pas le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, droit garanti par l'article 7 de la Charte et auquel il ne peut être porté atteinte qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. Il n'était nullement injuste d'exiger l'expulsion d'une personne qui a perdu le droit de demeurer au pays, ni non plus de prescrire qu'un étranger admis chez nous comme résident permanent perdra le droit d'y demeurer s'il est déclaré coupable d'une infraction que le Parlement juge grave.

Le paragraphe 32(2) ne viole pas le droit à l'égalité garanti par l'article 15 de la Charte. Le paragraphe 32(2) n'exerce pas de discrimination contre les résidents permanents en exigeant d'eux qu'ils soient expulsés, tandis que dans des circonstances semblables les citoyens canadiens peuvent demeurer au pays.

tween the rights enjoyed by Canadian citizens and permanent residents in this respect. It guarantees the right of Canadian citizens to remain in the country, but does not guarantee the same right to permanent residents. Thus, it impliedly recognizes the power of Parliament to differentiate between Canadian citizens and permanent residents with respect to remaining in Canada. In exercising that power, Parliament is not guilty of discrimination prohibited by section 15. Enacting a distinction between permanent residents who have been convicted of a serious offence and other permanent residents is not discrimination within the meaning of section 15 as permanent residents who have been convicted of serious criminal offences do not fall into an analogous category to those specifically enumerated.

Sections 82.1 and 83 do not deprive permanent residents of a right of appeal on the ground that they are permanent residents but because they are believed to be engaging in criminal activity. This is not discrimination within section 15.

The only reason why sections 82.1 and 83 may be said to contravene Charter, section 7 is that they specifically provide that a certificate may be issued with respect to a person who has not been given a full opportunity to refute the allegations against him. The question of whether the provisions contravene section 7 arises only when a section 83 certificate has been issued without giving the person concerned a sufficient opportunity to be heard. Otherwise, the question is academic. The Board was not concerned with that question and could not refer it to the Court as it had not been determined that the procedure followed in issuing the section 83 certificate did not meet the requirements of natural justice.

The right of appeal of which the appellant has been deprived as a result of the filing of the certificate is in the nature of an appeal to clemency. Fundamental justice does not require that a right of appeal be afforded to permanent residents who are suspected of participation in criminal activities.

The Review Committee's procedure did not meet the requirements of fundamental justice. No decision should be made determining the rights of a person without giving him a meaningful opportunity to be heard, which in this case meant that the appellant had to have knowledge of the information before the Committee and the sources of that information.

The filing of the section 83 certificate contravened Charter, section 7. Although it did not directly interfere with the appellant's right to life, liberty and security of the person, the realistic result is deportation which necessarily implies interference with liberty of the person.

That violation of section 7 was, however, reasonable and justified under Charter, section 1, particularly as the investigation was not to determine guilt, but to find whether he deserved to benefit from an appeal on purely compassionate grounds. The decision of the Review Committee not to divulge to the appellant the details of the evidence obtained from the RCMP was authorized by subsection 48(2) of the *Canadian Security Intelligence Service Act*. The disclosure of detailed information

La Charte elle-même établit une distinction entre les droits des citoyens canadiens et des résidents permanents à cet égard. Elle garantit aux citoyens canadiens le droit de demeurer au Canada, mais elle ne garantit pas ce même droit aux résidents permanents. Elle reconnaît donc implicitement le pouvoir du Parlement d'établir une distinction entre les citoyens canadiens et les résidents permanents en ce qui concerne le droit de demeurer au Canada. En exerçant ce pouvoir, le Parlement n'est pas coupable de discrimination au sens de l'article 15. Le fait d'établir une distinction entre les résidents permanents qui ont été reconnus coupables d'une infraction grave et d'autres résidents permanents ne peut pas être assimilé à une discrimination au sens de l'article 15, car les résidents permanents qui ont été reconnus coupables d'actes criminels graves n'entrent pas dans une catégorie analogue à celles qui y sont énumérées de façon précise.

Les articles 82.1 et 83 ne privent pas les résidents permanents d'un droit d'appel pour le motif qu'ils sont des résidents permanents mais parce que l'on croit qu'ils se livrent à des activités criminelles. Il ne s'agit donc pas d'une discrimination au sens de l'article 15.

Le seul motif pour lequel on peut dire que les articles 82.1 et 83 contreviennent à l'article 7 est qu'ils prévoient clairement qu'une attestation peut être délivrée à l'égard d'une personne qui n'a pas obtenu toute la possibilité de réfuter les allégations faites contre elle. La question de savoir si ces dispositions contreviennent à l'article 7 se pose uniquement lorsqu'une attestation en vertu de l'article 83 a été délivrée sans que la personne visée ait eu une possibilité suffisante d'être entendue. Sinon, la question est théorique. La Commission ne s'est pas préoccupée de cette question et ne pouvait pas en saisir la Cour, car elle n'avait pas établi que la procédure suivie pour délivrer l'attestation prévue par l'article 83 dérogeait aux exigences de la justice naturelle.

Le droit d'appel dont l'appellant a été privé par suite du dépôt de l'attestation est de la nature d'un appel de clémence. La justice fondamentale n'exige pas que ce droit d'appel soit accordé aux résidents permanents qui sont soupçonnés d'avoir participé à des activités criminelles.

La procédure suivie par le comité de surveillance n'a pas satisfait aux exigences de la justice fondamentale. Aucune décision ne devrait être prise au sujet des droits d'une personne sans donner à cette dernière une occasion valable d'être entendue, ce qui en l'espèce signifiait que l'appellant se devait de connaître le contenu des renseignements présentés au comité ainsi que les sources de ces renseignements.

Le dépôt de l'attestation prévue à l'article 83 contrevient à l'article 7. Même s'il ne touchait pas directement le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de l'appellant, il faut, pour être réaliste, reconnaître que le dépôt de l'attestation entraîne l'exclusion, qui entrave nécessairement la liberté de la personne.

Cette violation de l'article 7 était toutefois raisonnable et justifiée en vertu de l'article premier de la Charte, notamment parce que l'enquête avait été tenue non pour statuer sur la culpabilité de l'appellant, mais pour déterminer s'il pouvait avoir droit à un appel pour des motifs purement humanitaires. La décision du comité de surveillance de ne pas divulguer à l'appellant les détails du témoignage obtenu de la GRC était permise par le paragraphe 48(2) de la *Loi sur le Service*

obtained by the police in the course of an ongoing investigation could seriously impair its result.

Per Stone J.A. (Urie J.A. concurring): The infringement of appellant's Charter section 7 rights resulting from the section 83 certificate was not justified under section 1 of the Charter. The question was whether the reliance placed on the certificate was justified in view of the process governing its issuance. The problem with the legislation was that it did not merely exclude appellant from the proceedings for the narrow purpose of safeguarding the investigatory techniques of the Mounted Police. Subsection 48(2) of the C.S.I.S. Act was broadly phrased, denying appellant the right to be present and to comment on the representations made to the Review Committee by any other person. While the provision was fair, rational and non-arbitrary, the remaining requirements of the proportionality test were not met. Rather than balancing the interests of the State and the individual, the latter's rights had been obliterated in favour of those of the State. It did not "impair as little as possible" appellant's rights.

canadien du renseignement de sécurité. La divulgation de renseignements précis obtenus par la police dans le cadre d'une enquête en cours pourrait en miner grandement les résultats.

Le juge Stone, J.C.A. (motifs concourants du juge Urie, J.C.A.): La violation des droits de l'appelant garantis par l'article 7 de la Charte, violation entraînée par le dépôt de l'attestation prévue à l'article 83, n'était pas justifiée par l'article premier de la Charte. Il s'agissait de savoir si la confiance accordée à l'attestation était justifiée, compte tenu du processus régissant sa délivrance. Le problème provenait du fait que la loi n'excluait pas simplement l'appelant de l'audience dans le seul but de sauvegarder les techniques d'enquête de la Gendarmerie royale. Le paragraphe 48(2) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* est une disposition à la formulation très large qui nie à l'appelant le droit d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations au comité. Bien que la disposition fût juste, rationnelle et non arbitraire, les autres exigences relatives à la règle de la proportionnalité n'ont pas été respectées. Plutôt que d'équilibrer les intérêts de l'État et ceux de la personne, la disposition annulait complètement les droits de cette dernière au profit de ceux de l'État. On ne pouvait pas dire que la disposition portait le moins possible atteinte aux droits de l'appelant.

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.), ss. 1, 6(1),(2), 7, 12, 15.
Canadian Security Intelligence Service Act, S.C. 1984, c. 21, ss. 39(2),(3), 43, 44, 48, 49, 50, 51.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 28(4).
Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 4, 19(1)(d)(ii), 27(1)(d)(ii), 32(2), 72(1) (as am. by S.C. 1984, c. 21, s. 81), 82.1 (as am. *idem*, s. 84), 83(1) (as am. *idem*), (2) (as am. *idem*).
Narcotic Control Act, R.S.C. 1970, c. N-1, s. 4(2).

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, chap. 11 (R.-U.), art. 1, 6(1),(2), 7, 12, 15.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 28(4).
Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, S.C. 1984, chap. 21, art. 39(2),(3), 43, 44, 48, 49, 50, 51.
Loi sur les stupéfiants, S.R.C. 1970, chap. N-1, art. 4(2).
Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 4, 19(1)(d)(ii), 27(1)(d)(ii) (mod. par S.C. 1984, chap. 40, art. 79(2), n° 12), 32(2), 72(1) (mod. par S.C. 1984, chap. 21, art. 81), 82.1 (mod., *idem*, art. 84), 83(1) (mod., *idem*), (2) (mod., *idem*).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

- Prata v. Minister of Manpower & Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376; (1975), 52 D.L.R. (3d) 383; 3 N.R. 484; *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30; (1988), 63 O.R. (2d) 281; 44 D.L.R. (4th) 385; 37 C.C.C. (3d) 449; 62 C.R. (3d) 1; 31 C.R.R. 1; 82 N.R. 1; 26 O.A.C. 1; *Law v. Solicitor General of Canada*, [1985] 1 F.C. 62; (1984), 11 D.L.R. (4th) 608; 57 N.R. 45 (C.A.).

DISTINGUISHED:

- R. v. Smith (Edward Dewey)*, [1987] 1 S.C.R. 1045; (1987), 40 D.L.R. (4th) 435; [1987] 5 W.W.R. 1; 15 B.C.L.R. (2d) 273; 34 C.C.C. (3d) 97; 58 C.R. (3d) 193; 31 C.R.R. 193; 75 N.R. 321; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; (1989), 56

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376; (1975), 52 D.L.R. (3d) 383; 3 N.R. 484; *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30; (1988), 63 O.R. (2d) 281; 44 D.L.R. (4th) 385; 37 C.C.C. (3d) 449; 62 C.R. (3d) 1; 31 C.R.R. 1; 82 N.R. 1; 26 O.A.C. 1; *Law c. Solliciteur général du Canada*, [1985] 1 C.F. 62; (1984), 11 D.L.R. (4th) 608; 57 N.R. 45 (C.A.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

- R. c. Smith (Edward Dewey)*, [1987] 1 R.C.S. 1045; (1987), 40 D.L.R. (4th) 435; [1987] 5 W.W.R. 1; 15 B.C.L.R. (2d) 273; 34 C.C.C. (3d) 97; 58 C.R. (3d) 193; 31 C.R.R. 193; 75 N.R. 321; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; (1989), 56

D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255.

REFERRED TO:

R. v. Turpin, [1989] 1 S.C.R. 1296; (1989), 48 C.C.C. (3d) 8; 69 C.R. (3d) 97; 96 N.R. 115; *Reference re Public Service Staff Relations Act*, [1973] F.C. 604; (1973), 38 D.L.R. (3d) 437 (C.A.); *Martin Service Station Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1974] F.C. 398; (1974), 44 D.L.R. (3d) 99; 1 N.R. 464 (C.A.); *R. v. Wooten* (1983), 5 D.L.R. (4th) 371; 9 C.C.C. (3d) 513 (B.C.S.C.); *In re Gittens*, [1983] 1 F.C. 152; (1982), 137 D.L.R. (3d) 687; 68 C.C.C. (2d) 438; 1 C.R.R. 346 (T.D.); *R. v. Parmar et al.* (1987), 34 C.C.C. (3d) 260 (Ont. H.C.); *R. v. Playford* (1987), 63 O.R. (2d) 289; 40 C.C.C. (3d) 142; 61 C.R. (3d) 101; 24 O.A.C. 161 (Ont. C.A.); *R. v. Rowbotham* (1988), 41 C.C.C. (3d) 1; 63 C.R. (3d) 113; 25 O.A.C. 321 (Ont. C.A.).

COUNSEL:

Irwin Koziobrocki and *D. Shermbrucker* for appellant.
David Sgayas and *Geraldine Sparrow* for respondent.

SOLICITORS:

Irwin Koziobrocki, Toronto, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for decision rendered in English by

PRATTE J.A.: (*dissenting* with respect to question 3(b)): This is a reference by the Immigration Appeal Board, pursuant to subsection 28(4) of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7], of certain constitutional questions that arose during the hearing of an appeal from a deportation order made against the appellant, Joseph (Giuseppe) Chiarelli,¹ under the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52].

The appellant was born in Italy in 1960. He has been a permanent resident of Canada since his arrival here in 1975. On November 5, 1984, he appeared in Provincial Court, in Hamilton,

¹ The style of cause refers to Mr. Chiarelli as the "appellant". I will do likewise even though Mr. Chiarelli, who is an appellant before the Board, is not an appellant in this Court.

D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255.

DÉCISIONS CITÉES:

R. c. Turpin, [1989] 1 R.C.S. 1296; (1989), 48 C.C.C. (3d) 8; 69 C.R. (3d) 97; 96 N.R. 115; *In re la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, [1973] C.F. 604; (1973), 38 D.L.R. (3d) 437 (C.A.); *Martin Service Station Ltd. c. Le ministre du Revenu national*, [1974] C.F. 398; (1974), 44 D.L.R. (3d) 99; 1 N.R. 464 (C.A.); *R. v. Wooten* (1983), 5 D.L.R. (4th) 371; 9 C.C.C. (3d) 513 (C.S.C.-B.); *In re Gittens*, [1983] 1 C.F. 152; (1982), 137 D.L.R. (3d) 687; 68 C.C.C. (2d) 438; 1 C.R.R. 346 (1^{re} inst.); *R. v. Parmar et al.*, (1987), 34 C.C.C. (3d) 260 (H.C. Ont.); *R. v. Playford* (1987), 63 O.R. (2d) 289; 40 C.C.C. (3d) 142; 61 C.R. (3d) 101; 24 O.A.C. 161 (C.A. Ont.); *R. v. Rowbotham* (1988), 41 C.C.C. (3d) 1; 63 C.R. (3d) 113; 25 O.A.C. 321 (C.A. Ont.).

AVOCATS:

Irwin Koziobrocki et *D. Shermbrucker* pour l'appellant.
David Sgayas et *Geraldine Sparrow* pour l'intimé.

^e PROCUREURS:

Irwin Koziobrocki, Toronto, pour l'appellant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

^f

Ce qui suit est la version française des motifs de la décision rendus par

LE JUGE PRATTE, J.C.A. (*dissident* en ce qui concerne la question 3b)): La présente porte sur le renvoi par la Commission d'appel de l'immigration, en vertu du paragraphe 28(4) sur la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), chap. F-7], de certaines questions constitutionnelles nées durant l'audition d'un appel d'une ordonnance d'expulsion rendue contre l'appellant, Joseph (Giuseppe) Chiarelli¹, en vertu de la *Loi sur l'immigration de 1976* [S.C. 1976-77, chap. 52].

ⁱ L'appellant est né en Italie en 1960. Il est résident permanent du Canada depuis son arrivée au pays, en 1975. Le 5 novembre 1984, il a comparu devant la Cour provinciale à Hamilton, Ontario, et

¹ L'intitulé de la cause désigne M. Chiarelli comme l'«appellant». Je vais aussi le désigner par ce terme même si M. Chiarelli, qui est un appellant devant la Commission, n'en est pas un devant la Cour.

Ontario, and pleaded guilty to a charge of "possession of a narcotic for the purpose of trafficking" (*Narcotic Control Act*, R.S.C. 1970, c. N-1, subsection 4(2)), an indictable offence punishable by a maximum penalty of life imprisonment. He was sentenced to six months imprisonment. On January 17, 1986, an immigration officer signed a report pursuant to section 27 of the *Immigration Act*, 1976² identifying him as a permanent resident described in subparagraph 27(1)(d)(ii) who had "been convicted of an offence under [an] Act of Parliament for which a term of imprisonment of ... five years or more may be imposed". An inquiry ensued at the conclusion of which, on May 7, 1986, the Adjudicator decided that the appellant was indeed a permanent resident described in subparagraph 27(1)(d)(ii). As required by subsection 32(2),³ the Adjudicator then made a deportation order.

The appellant immediately appealed to the Immigration Appeal Board from that deportation

a a plaidé coupable à l'accusation de « possession de stupéfiant en vue d'en faire le trafic » (*Loi sur les stupéfiants*, S.R.C. 1970, chap. N-1, paragraphe 4(2)), acte criminel punissable par l'emprisonnement à perpétuité. Il a été condamné à une peine de six mois de prison. Le 17 janvier 1986, un agent de l'immigration a établi un rapport en vertu de l'article 27 de la *Loi sur l'immigration de 1976*² identifiant l'appelant comme un résident permanent décrit au sous-alinéa 27(1)d)(ii) [mod. par S.C. 1984, chap. 40, art. 79(2), n° 12] en ce qu'il avait été « déclaré coupable d'une infraction prévue par une loi du Parlement [et] ... punissable d'au moins cinq ans de prison ». À la suite d'une enquête, conclue le 7 mai 1986, l'arbitre a établi que l'appelant était effectivement résident permanent décrit au sous-alinéa 27(1)d)(ii). Conformément aux exigences du paragraphe 32(2)³, l'arbitre a prononcé l'expulsion de l'appelant.

d L'appelant a immédiatement porté en appel cette ordonnance d'expulsion devant la Commis-

² Section 27 read in part as follows:

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

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

(ii) five years or more may be imposed,

he shall forward a written report to the Deputy Minister setting out the details of such information.

(3) Subject to any order or direction of the Minister, the Deputy Minister shall, on receiving a report pursuant to subsection (1) ... and where he considers that an inquiry is warranted, forward a copy of the report and a direction that an inquiry be held to a senior immigration officer.

(4) Where a senior immigration officer receives a copy of a report and a direction pursuant to subsection (3), he shall, as soon as reasonably practicable, cause an inquiry to be held concerning the person with respect to whom the report was made.

³ Subsection 32(2) read in part as follows:

32. ...

(2) Where an adjudicator decides that a person who is the subject of an inquiry is a permanent resident described in subsection 27(1), he shall ... make a deportation order against that person.

² Voici un extrait de l'article 27:

27. (1) Tout agent d'immigration ou agent de la paix, en possession de renseignements indiquant qu'un résident permanent

d) a été déclaré coupable d'une infraction prévue par une loi du Parlement

(ii) punissable d'au moins cinq ans de prison,

doit adresser un rapport écrit et circonstancié au sous-ministre à ce sujet.

(3) Sous réserve des instructions ou directives du Ministre, le sous-ministre saisi d'un rapport visé aux paragraphes (1) ... doit, au cas où il estime que la tenue d'une enquête s'impose, adresser à un agent d'immigration supérieur une copie de ce rapport et une directive prévoyant la tenue d'une enquête.

(4) L'agent d'immigration supérieur qui reçoit le rapport et la directive visés au paragraphe (3), doit, dès que les circonstances le permettent, faire tenir une enquête sur la personne en question.

³ Voici un extrait du paragraphe 32(2):

32. ...

(2) L'arbitre, après avoir conclu que la personne faisant l'objet d'une enquête est un résident permanent visé au paragraphe 27(1), doit ... en prononcer l'expulsion.

order.⁴ That appeal to the Board was to be heard on February 12, 1987. However, on February 10, 1987, the Solicitor General and the Minister of Employment and Immigration made a joint report to the Security Intelligence Review Committee pursuant to subsection 82.1(2) [as am. by S.C. 1984, c. 21, s. 84] of the *Immigration Act, 1976*⁵ stating that, in their opinion, the appellant was a person described in subparagraph 19(1)(d)(ii) of the Act, namely, a person “who there are reasonable grounds to believe will . . . engage in activity that is part of a pattern of criminal activity planned and organized by a number of persons acting in concert in furtherance of the commission of any offence that may be punishable under any Act of Parliament by way of indictment”. On February 12, 1987, the Immigration Appeal Board was notified that the two Ministers had made that report and, as required by subsection 82.1(5), adjourned the hearing of the appeal.

The Review Committee thereafter made the necessary investigation. In the course of that investigation, it heard the appellant who nevertheless does not seem to have been given a full opportunity to contest the allegation made against him. The Committee finally reported to the Governor in Council that the appellant was a person described in subparagraph 19(1)(d)(ii) of the *Immigration*

sion d'appel de l'immigration⁴. Cet appel de la Commission devait être entendu le 12 février 1987. Cependant, le 10 février 1987, le solliciteur général et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration ont présenté un rapport conjoint au comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité en vertu du paragraphe 82.1(2) [mod. par S.C. 1984, chap. 21, art. 84] de la *Loi sur l'immigration de 1976*⁵, selon lequel, à leur avis, l'appelant était une personne appartenant à l'une des catégories visées au sous-alinéa 19(1)d)(ii) de la Loi, soit, une des personnes «au sujet desquelles il existe de bonnes raisons de croire qu'elles . . . se livreront à des activités faisant partie d'un plan d'activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant de concert pour commettre une infraction qui peut être punissable par voie de mise en accusation en vertu d'une loi du Parlement». Le 12 février 1987, la Commission d'appel de l'immigration a été informée que les deux ministres avaient rédigé ce rapport à la Commission et, en conformité des dispositions du paragraphe 82.1(5), a suspendu l'audition de l'appel.

Par la suite, le comité de surveillance a effectué l'enquête nécessaire. Dans le cadre de cette enquête, il a entendu l'appelant qui, cependant, ne semble pas avoir eu la possibilité de contester les allégations faites contre lui. Le comité a finalement déclaré au gouverneur en conseil que l'appelant était une personne appartenant à l'une des catégories visées au sous-alinéa 19(1)d)(ii) de la

⁴ That appeal was commenced pursuant to subsection 72(1) [as am. by S.C. 1984, c. 21, s. 81] which then read in part as follows:

72. (1) Subject to subsection (3), where a removal order is made against a permanent resident . . . that person may appeal to the Board on either or both of the following grounds, namely,

- (a) on any ground of appeal that involves a question of law or fact, or mixed law and fact; and
- (b) on the ground that, having regard to all the circumstances of the case, the person should not be removed from Canada.

Subsection 72(3), which did not apply to the appellant, provided that the right of appeal of persons in respect of whom a certificate referred to in subsection 40(1) had been issued was limited to grounds of appeal involving a question of law or fact, or mixed law and fact.

⁵ The text of sections 82.1 and 83 of the *Immigration Act, 1976* is reproduced in an annex to these reasons together with subsections 39(2) and (3) sections 43, 44 and 48 to 51 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*.

⁴ L'appel a été formé en vertu du paragraphe 72(1) [mod. par S.C. 1984, chap. 21, art. 81] qui se lisait en partie comme suit:

72. (1) Sous réserve du paragraphe (3), toute personne frappée d'une ordonnance de renvoi qui est . . . un résident permanent . . . peut interjeter appel devant la Commission en invoquant l'un des deux motifs suivants, ou les deux:

- a) un moyen d'appel comportant une question de droit ou de fait ou une question mixte de droit et de fait;
- b) le fait que, compte tenu des circonstances de l'espèce, elle ne devrait pas être renvoyée du Canada.

Le paragraphe 72(3), qui ne s'appliquait pas à l'appelant, prévoyait que le droit d'appel des personnes ayant fait l'objet d'une attestation visée par le paragraphe 40(1) était limité aux motifs d'appel comportant une question de droit ou de fait, ou une question mixte de droit et de fait.

⁵ Le texte des articles 82.1 et 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976* est reproduit en annexe aux présents motifs avec les paragraphes 39(2) et (3) et les articles 43, 44, et 48 à 51 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

Act, 1976 and that a certificate should be issued under subsection 83(1) [as am. by S.C. 1984, c. 21, s. 84] in respect of his appeal from the deportation order. On October 14, 1987, the Governor in Council adopted the conclusion of the Review Committee and directed the Minister of Employment and Immigration to issue the certificate. That certificate was issued on November 17, 1987, and filed with the Immigration Appeal Board on December 3, 1987; as a result, the Board, pursuant to subsection 83(2), had to dismiss the appellant's appeal in so far as it was made under paragraph 72(1)(b).

The hearing of the appellant's appeal was to be resumed on February 19, 1988. However, a few days before that date, the appellant gave notice that he intended to raise some constitutional questions before the Board. As a consequence of that notice, the hearing of the appeal was adjourned until February 1, 1989, at which time the Board, with the agreement of all parties, took advantage of subsection 28(4) of the *Federal Court Act* and referred the following questions of law to the Court:

1. (a) do paragraph 27(1)(d)(ii) and subsection 32(2) of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, as amended by S.C. 1984, c. 21, s. 84 (now paragraph 27(1)(d)(ii) and subsection 32(2) of the *Immigration Act*, R.S.C. 1985, c. 1-2) infringe or deny the rights guaranteed by sections 7, 12 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in that they require the deportation of persons convicted of an offence carrying a maximum punishment of five years or more, without reference to the circumstances of the offence or the offender;
- (b) if the paragraph and subsection referred to above do infringe or deny the rights guaranteed by sections 7, 12 and 15 of the *Charter*, are they justified by section 1 of the *Charter*?
2. (a) do sections 82.1 and 83 of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, as amended by S.C. 1984, c. 21, s. 84 (now sections 81 and 82 of the *Immigration Act*, R.S.C. 1985, c. 1-2) infringe or deny the rights guaranteed by sections 7, 12 and 15 of the *Charter* as those provisions:
 - (i) deprive individuals of the right to life, liberty and security of the person in violation of the principles of fundamental justice, and or;
 - (ii) subject individuals to cruel and unusual punishment? and/or;
 - (iii) deny individuals equality before and under the law?
- (b) if the sections referred to above do infringe or deny the rights guaranteed by sections 7, 12 and 15 of the *Charter*, are they justified by section 1 of the *Charter*?

Loi sur l'immigration de 1976 et qu'une attestation devrait être délivrée en vertu du paragraphe 83(1) [mod. par S.C. 1984, chap. 21, art. 84] à l'égard de son appel de l'ordonnance d'expulsion.

a Le 14 octobre 1987, le gouverneur en conseil a adopté la conclusion du comité de surveillance et a ordonné au ministre de l'Emploi et de l'Immigration de délivrer l'attestation. Cette dernière a été délivrée le 17 novembre 1987 et déposée devant la

b Commission d'appel de l'immigration le 3 décembre 1987. Par conséquent, la Commission, en conformité du paragraphe 83(2), devait rejeter l'appel puisque ce dernier avait été formé en vertu de l'alinéa 72(1)b).

c L'audition de l'appel devait reprendre le 19 février 1988. Cependant, quelques jours avant cette date, l'appelant a déclaré qu'il avait l'intention de soulever quelques questions constitutionnelles devant la Commission. Par conséquent, l'audition de l'appel a été suspendue jusqu'au 1^{er} février 1989, date à laquelle la Commission, avec l'accord de toutes les parties, s'est appuyée sur le paragraphe 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* pour soumettre les questions de droit suivantes à la Cour:

1. a) Est-ce que le sous-alinéa 27(1)d)(ii) et le paragraphe 32(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52, telle que modifiée par S.C. 1984, chap. 21, art. 84 (maintenant sous-alinéa 27(1)d)(ii) et paragraphe 32(2) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), chap. 1-2) violent ou nient les droits garantis par les articles 7, 12 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* en ce qu'ils prévoient l'expulsion de personnes déclarées coupables d'une infraction punissable d'au moins cinq ans d'emprisonnement, sans égard aux circonstances entourant l'infraction ou à la situation de l'infracteur?
- b) Si le sous-alinéa et le paragraphe visés ci-dessus violent ou nient les droits garantis par les articles 7, 12 et 15 de la *Charte*, sont-ils justifiés par l'article 1 de la *Charte*?
2. a) Est-ce que les articles 82.1 et 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52, tels que modifiés par S.C. 1984, chap. 21, art. 84 (maintenant les articles 81 et 82 de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), chap. 1-2) violent ou nient les droits garantis par les articles 7, 12 et 15 de la *Charte* dans la mesure où ces dispositions:
 - (i) privent des particuliers du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de leur personne en violation des principes de justice fondamentale, et ou
 - (ii) soumettent des particuliers à des peines cruelles et inusitées, et ou
 - (iii) s'opposent à ce que la loi ne fasse acception de personne et qu'elle s'applique également à tous?
- b) Si les articles visés ci-dessus violent ou nient les droits garantis par les articles 7, 12 et 15 de la *Charte*, sont-ils justifiés par l'article 1 de la *Charte*?

3. (a) does reliance upon the Certificate authorized by section 83 of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, as amended by S.C. 1984, c. 21, s. 84 (now section 82 of the *Immigration Act*, R.S.C. 1985, c. I-2) filed in Mr. Chiarelli's case result in an infringement of his rights pursuant to section 7 of the *Charter*, because the process followed by the Security Intelligence Review Committee did not meet the requirements of section 7? a
- (b) If reliance upon the Certificate does infringe or deny the right guaranteed by section 7 of the *Charter*, is it justified by section 1 of the *Charter*? b
3. a) Est-ce que le fait de se fonder sur l'attestation autorisée par l'article 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52, telle que modifiée par S.C. 1984, chap. 21, art. 84 (maintenant l'article 82 de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), chap. I-2) déposée dans le dossier de M. Chiarelli donne lieu à une violation de ses droits en vertu de l'article 7 de la *Charte*, parce que le processus suivi par le comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité n'a pas satisfait aux exigences de l'article 7? a
- b) Si le fait de se fonder sur l'attestation viole ou nie le droit garanti par l'article 7 de la *Charte*, est-il justifié par l'article 1 de la *Charte*? b

Let us consider first the questions relating to the constitutionality of subparagraph 27(1)(d)(ii) and subsection 32(2) of the *Immigration Act, 1976*. These provisions require that a deportation order be made against a permanent resident who, like the appellant, has been convicted of an offence under an Act of Parliament for which a term of imprisonment of five years or more may be imposed. It is the position of the appellant that this requirement is contrary to sections 7, 12 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982 c. 11 (U.K.)]. c

Examinons d'abord les questions relatives à la constitutionnalité du sous-alinéa 27(1)d(ii) et du paragraphe 32(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Selon ces dispositions, une ordonnance d'expulsion doit être rendue contre un résident permanent qui, comme l'appelant, a été déclaré coupable d'une infraction prévue par une loi du Parlement et est passible d'une peine d'au moins cinq ans de prison. L'appelant soutient que cette exigence est contraire aux dispositions des articles 7, 12 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)]. d

The appellant's submission with respect to section 12 of the *Charter* is that the deportation of a permanent resident for the sole reason that he has committed an offence described in subparagraph 27(1)(d)(ii) without considering the circumstances in which the offence was committed constitutes a "cruel and unusual treatment" within the meaning of section 12 of the *Charter*. It follows, according to the appellant, that subsection 32(2) deprives permanent residents of their right, guaranteed by section 12 of the *Charter*, "not to be subjected to any cruel and unusual treatment or punishment." e The situation, says the appellant, is similar to that considered by the Supreme Court of Canada in *R. v. Smith (Edward Dewey)*⁶ where it was held that the mandatory term of seven years of imprisonment provided for by subsection 5(2) of the *Narcotic Control Act* [R.S.C. 1970, c. N-1] could be "grossly disproportionate" to the offence that had actually been committed and was, for that reason, a cruel and unusual punishment. Similarly here, says the appellant, the deportation may be grossly f

À l'égard de l'article 12 de la *Charte*, l'appelant soutient que l'expulsion d'un résident permanent pour le seul motif qu'il a commis une infraction décrite au sous-alinéa 27(1)d(ii) sans que l'on tienne compte des circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise constitue un traitement cruel et inusité au sens de l'article 12 de la *Charte*. Selon l'appelant, il s'ensuit donc que le paragraphe 32(2) prive les résidents permanents de leurs droits, garantis par l'article 12 de la *Charte*, «à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités». Selon l'appelant, cette situation est semblable à celle que la Cour suprême du Canada a examinée dans *R. c. Smith (Edward Dewey)*⁶; en effet, la Cour suprême a statué que la peine obligatoire de sept ans d'emprisonnement prévue par le paragraphe 5(2) de la *Loi sur les stupéfiants* [S.R.C. 1970, chap. N-1] pouvait être «exagérément disproportionnée» par rapport à l'infraction commise et qu'elle était, pour ce motif, une peine cruelle et inusitée. De la même façon, l'appelant soutient qu'en l'espèce l'expulsion peut être exagé- g

⁶ [1987] 1 S.C.R. 1045.

⁶ [1987] 1 R.C.S. 1045.

disproportionate to the offence that was actually committed.

We are not dealing here with a provision requiring the imposition of a severe punishment for an offence. Subsection 32(2) does not impose a punishment; that provision is the necessary corollary of the limits imposed by section 4 of the Act on the right of a permanent resident to come and remain in Canada.⁷ Once it is established that a permanent resident is described in subsection 27(1), that person no longer has the right to remain in the country. There is nothing disproportionate or unreasonable in requiring that a deportation order be then made against that person. Deportation is the only practical means of forcing a foreigner who is illegally here to leave. Moreover, Parliament may and must impose limits on the right enjoyed by permanent residents to remain in the country. And, in my view, it cannot be seriously argued that there be anything cruel, unusual or unreasonable in prescribing that permanent residents will lose the right to remain here if they are found guilty of an offence which Parliament considers to be, in itself, a serious offence.

In my opinion, subparagraph 27(1)(d)(ii) and subsection 32(2) of the *Immigration Act, 1976* do not contravene section 12 of the Charter.

Do these provisions, however, violate section 7 of the Charter? The appellant argues that they do. The making of a deportation order against a permanent resident, says he, is an interference with the resident's "right to life, liberty and security of the person" and that interference violates the principles of fundamental justice (in their substantive rather than procedural sense) when the law requires that the deportation be ordered for the

rément disproportionnée par rapport à l'infraction commise.

Mais nous ne traitons pas ici d'une disposition exigeant l'imposition d'une peine sévère pour une infraction donnée. En effet, le paragraphe 32(2) n'impose pas de peine. Cette disposition est le corollaire nécessaire des limites imposées par l'article 4 de la Loi au droit des résidents permanents d'entrer au Canada et d'y demeurer⁷. Lorsqu'il est établi qu'un résident permanent est une personne appartenant à l'une des catégories visées au paragraphe 27(1), cette personne n'a plus le droit de demeurer au pays. Il n'est donc pas exagéré ni déraisonnable d'exiger qu'une ordonnance d'expulsion soit rendue contre cette personne. L'expulsion est en effet le seul moyen pratique de forcer un étranger qui se trouve illégalement au Canada à quitter le pays. De plus, le Parlement peut et doit imposer des limites aux droits qu'ont les résidents permanents de demeurer au pays. Et, à mon avis, on ne peut soutenir sérieusement qu'il est cruel, inusité ou déraisonnable de prescrire que les résidents permanents perdront le droit de demeurer au pays s'ils sont déclarés coupables d'une infraction que le Parlement juge en elle-même une infraction grave.

À mon avis, le sous-alinéa 27(1)d)(ii) et le paragraphe 32(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976* ne violent pas les dispositions de l'article 12 de la Charte.

Cependant, est-ce que ces dispositions violent l'article 7 de la Charte? C'est ce que soutient l'appelant. Selon ce dernier, l'ordonnance d'expulsion contre un résident permanent enfreint le «droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne», dont chacun a le droit de jouir et cette violation est contraire aux principes de la justice fondamentale (sur le plan du fond plutôt que sur celui de la procédure) lorsque la loi exige que

⁷ Section 4 of the *Immigration Act, 1976* read in part as follows:

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

(2) Subject to any other Act of Parliament, a Canadian citizen ... [has] a right to remain in Canada except where

(a) ... it is established that that person is a person described in subsection 27(1);

⁷ Voici un extrait de l'article 4 de la *Loi sur l'immigration de 1976*:

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

(2) Sous réserve des lois du Parlement le citoyen canadien [a] le droit d'y demeurer à l'exception

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

sole reason that a criminal offence was committed without considering the circumstances in which it was committed. I do not see any merit in that contention. There is no injustice in requiring the deportation of a person who has lost the right to remain in the country; there is no injustice, either, in prescribing that a foreigner who has been admitted here as a permanent resident will lose the right to remain in the country if he is found guilty of an offence which, in itself, Parliament considers to be serious.

The appellant finally argued that subsection 32(2) violates the right to equality guaranteed by section 15 of the Charter. He made two submissions on the point. His first submission was that subsection 32(2) infringes section 15 because it discriminates against permanent residents by requiring that they be deported while, in similar circumstances, Canadian citizens may remain in the country. That submission has no merit. It would, if accepted, lead to the conclusion that the Charter guarantees to permanent residents a right to remain in Canada equal to that enjoyed by Canadian citizens. That is not so. The Charter, itself, in subsections 6(1) and (2),⁸ distinguishes between the rights enjoyed by Canadian citizens and permanent residents in this respect. It is clear that, subject to section 1, the Charter guarantees the right of Canadian citizens to remain in the country; it is equally clear that the Charter does not guarantee that same right to permanent residents. Thus, the Charter impliedly recognizes the power of Parliament to differentiate between Canadian citizens and permanent residents by imposing limits on the right of the permanent residents to remain in Canada. In exercising that power, Parliament is not guilty of discrimination prohibited by section 15. The situation would be different if Parliament or a Legislature were to differentiate between permanent residents and citizens otherwise than by determining the limits of the residents' right to remain in the country. Such

⁸ These subsections read as follows:

6. (1) Every citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada.

(2) Every citizen of Canada and every person who has the status of a permanent resident of Canada has the right

(a) to move to and take up residence in any province; and

(b) to pursue the gaining of a livelihood in any province.

l'expulsion soit imposée pour le seul motif qu'une infraction criminelle a été commise, sans tenir compte des circonstances entourant la perpétration de cette infraction. Cette prétention n'est pas fondée. En effet, il n'est nullement injuste d'exiger l'expulsion d'une personne qui a perdu le droit de demeurer au pays. Il n'est pas injuste non plus de prescrire qu'un étranger admis chez nous comme résident permanent perdra le droit d'y demeurer s'il est déclaré coupable d'une infraction que le Parlement juge grave en elle-même.

L'appelant a finalement soutenu que le paragraphe 32(2) viole le droit à l'égalité garanti par l'article 15 de la Charte. Il a présenté deux arguments sur ce point. Voici le premier. Le paragraphe 32(2) contrevient à l'article 15 parce qu'il exerce une discrimination contre des résidents permanents en exigeant d'eux qu'ils soient déportés alors que dans des circonstances semblables, les citoyens canadiens peuvent demeurer au pays. Cet argument n'est pas fondé. S'il était accepté, cela signifierait que la Charte garantit aux résidents permanents un droit égal à celui des citoyens canadiens de demeurer au pays. Ce n'est pas le cas. La Charte elle-même, aux paragraphes 6(1) et 6(2)⁸, établit une distinction entre les droits des citoyens canadiens et des résidents permanents à cet égard. Il est clair que, sous réserve de l'article 1, la Charte garantit aux citoyens canadiens le droit de demeurer au Canada. Il est tout aussi clair que la Charte ne garantit pas ce même droit aux résidents permanents. La Charte reconnaît donc implicitement le pouvoir du Parlement d'établir une distinction entre les citoyens canadiens et les résidents permanents en imposant des limites aux droits des résidents permanents de résider au Canada. En exerçant ce pouvoir, le gouvernement n'est pas coupable de discrimination au sens de l'article 15. La situation serait différente si le Parlement ou une assemblée législative provinciale voulait établir une distinction entre les résidents permanents et les citoyens à un autre niveau qu'à

⁸ Ces paragraphes se lisent comme suit:

6. (1) Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir.

(2) Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada ont le droit:

a) de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province;

b) de gagner leur vie dans toute province.

was the case in *Andrews v. Law Society of British Columbia*⁹ where the Supreme Court of Canada held that a law denying to permanent residents the right to practice law was discriminatory and against section 15 of the Charter.

The appellant's second argument on this point was that subsection 32(2) infringes section 15 of the Charter in enacting an unwarranted distinction between permanent residents who have been convicted of an offence described in subparagraph 27(1)(d)(ii) and other permanent residents. However, in my view, such a distinction, warranted or not, cannot be said to amount to discrimination within the meaning of section 15. No analogy can be made between the grounds of discrimination mentioned in section 15 and the fact that certain permanent residents have been convicted of serious offences. Permanent residents who have been convicted of serious criminal offences do not fall into an analogous category to those specifically enumerated in section 15.¹⁰

My answer to the first set of questions referred by the Board is therefore that the requirement of subsection 32(2) of the *Immigration Act, 1976* that a deportation order be made against permanent residents described in subparagraph 27(1)(d)(ii) does not contravene sections 7, 12 and 15 of the Charter.

The other questions referred by the Board relate to sections 82.1 and 83 of the *Immigration Act, 1976*. Those sections apply when a permanent resident has been ordered deported and has appealed to the Immigration Appeal Board pursuant to subsection 72(1). In such a case, the appellant may appeal from the deportation order, under paragraph 72(1)(a), "on any ground of appeal that involves a question of law or fact, or mixed law and fact" and, under paragraph 72(1)(b), "on the ground that, having regard to all the circumstances of the case, [he] should not be removed from Canada." However, subsection 83(2) provides that the Board must summarily dismiss any

celui de la détermination des limites des droits des résidents à demeurer au pays. C'était notamment le cas dans l'affaire *Andrews c. Law Society of British Columbia*⁹, dans laquelle la Cour suprême du Canada a statué qu'une loi interdisant aux résidents permanents le droit de pratiquer le droit était discriminatoire et contraire aux dispositions de l'article 15 de la Charte.

Le second argument de l'appelant est que le paragraphe 32(2) viole l'article 15 de la Charte en établissant une distinction injustifiée entre résidents permanents déclarés coupables d'actions décrites au sous-alinéa 27(1)d)(ii) et les autres résidents permanents. Cependant, à mon avis, cette distinction, qu'elle soit justifiée ou injustifiée, ne peut être assimilée à une discrimination au sens de l'article 15. Aucune analogie ne peut être établie entre les motifs de discrimination définis à l'article 15 et le fait que certains résidents permanents ont été déclarés coupables d'infractions graves. Les résidents permanents qui ont été reconnus coupables d'actes criminels graves ne tombent pas dans une catégorie analogue à celles qui sont énumérées à l'article 15.¹⁰

Ma réponse à la première série de questions soumises par la Commission est donc que l'exigence du paragraphe 32(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976* relative à une ordonnance d'expulsion rendue contre les résidents permanents qui correspondent à l'une des catégories décrites au sous-alinéa 27(1)d)(ii) ne contrevient pas aux articles 7, 12 et 15 de la Charte.

Les autres questions soumises par la Commission ont trait aux articles 82.1 et 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Ces articles s'appliquent lorsqu'un résident permanent a fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion et qu'il en a appelé de cette ordonnance devant la Commission d'appel de l'immigration en vertu du paragraphe 72(1). Dans ce cas, l'appelant peut interjeter appel de l'ordonnance d'expulsion en vertu de l'alinéa 72(1)a) sur la base d'«un moyen d'appel comportant une question de droit ou de fait ou une question mixte de droit et de fait» et, en vertu de l'alinéa 72(1)b), du «fait que, compte tenu des circonstances de l'espèce, elle ne devrait pas être renvoyée du Canada».

⁹ [1989] 1 S.C.R. 143.

¹⁰ See: *Andrews v. Law Society of British Columbia*, supra, and *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296.

⁹ [1989] 1 R.C.S. 143.

¹⁰ Voir: *Andrews c. Law Society of British Columbia*, supra, et *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296.

appeal made pursuant to paragraph 72(1)(b) if the Minister of Employment and Immigration files with the Board a certificate to the effect that the appellant is, *inter alia*, a person described in subparagraph 19(1)(d)(ii) "who there are reasonable grounds to believe will . . . engage in activity that is part of a pattern of criminal activity planned and organized by a number of persons acting in concert in furtherance of the commission of any offence that may be punishable under any Act of Parliament by way of indictment". Such a certificate, it will be recalled, was filed in respect of the appellant.

Section 82.1 and subsection 83(1) describe the procedure leading to the issuance of the Minister's certificate. It is triggered by the Solicitor General and the Minister of Employment and Immigration reporting to the Security Intelligence Review Committee established by the *Canadian Security Intelligence Service Act* [S.C. 1984, c. 21] that they are of opinion that a permanent resident who has appealed to the Board pursuant to paragraph 72(1)(b) is a person described in subparagraph 19(1)(d)(ii). On receipt of that report, the Review Committee makes an investigation in the course of which it must give to the person concerned a limited opportunity to be heard and, finally, reports to the Governor in Council. The Governor in Council may then, as he did in this case, direct the Minister of Employment and Immigration to file a certificate with the Board, with the result that the Board will have to dismiss the appeal of the person concerned in so far as that appeal is based on "all the circumstances of the case".

The Board asks, with respect to those provisions, whether they violate section 7, 12 or 15 of the Charter. However, it must be by mistake that section 12 was mentioned in that question since it is common ground that there is nothing in those provisions that could be said to impose a cruel or unusual treatment or punishment. The only questions that may cause difficulty are those relating to sections 7 and 15.

The appellant argued that sections 82.1 and 83 violate section 15 because they have the effect of depriving the appellants to whom they apply of the

Cependant, le paragraphe 83(2) prévoit que la Commission doit rejeter tout appel fait en vertu de l'alinéa 72(1)b si le ministre de l'Emploi et de l'Immigration est notamment une personne visée au sous-alinéa 19(1)d(ii), c'est-à-dire une des personnes «au sujet desquelles il existe de bonnes raisons de croire qu'elles . . . se livreront à des activités faisant partie d'un plan d'activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant de concert pour commettre une infraction qui peut être punissable par voie de mise en accusation en vertu d'une loi du Parlement». Il faut rappeler que cette attestation a été déposée à l'égard de l'appellant.

L'article 82.1 et le paragraphe 83(1) décrivent la procédure qui mène à la délivrance de l'attestation du ministre. Le processus est déclenché par le solliciteur général et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration qui font un rapport au comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité créé en vertu de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* [S.C. 1984, chap. 21] dans lequel ils expriment l'opinion qu'un résident permanent qui a présenté un appel devant la Commission en vertu de l'alinéa 72(1)b est une personne visée au sous-alinéa 19(1)d(ii). Sur réception de ce rapport, le comité de surveillance mène une enquête dans le cadre de laquelle il doit donner à la personne visée la possibilité d'être entendue à certaines conditions. Après l'enquête, il envoie un rapport au gouverneur en conseil. Le gouverneur en conseil peut alors, comme il l'a fait en l'espèce, ordonner au ministre de l'Emploi et de l'Immigration de remettre une attestation à la Commission, ce qui obligera cette dernière à rejeter l'appel de la personne visée dans la mesure où l'appel est fondé sur «les circonstances en l'espèce».

La Commission demande si ces dispositions contreviennent aux articles 7, 12 ou 15 de la Charte. Cependant, c'est probablement par erreur que l'article 12 a été mentionné dans la question car on sait bien que rien dans ces dispositions n'évoque des traitements ou peines cruels ou inusités. Les seules questions qui peuvent créer des difficultés sont celles qui ont trait aux articles 7 et 15.

L'appellant a soutenu que les articles 82.1 et 83 violent l'article 15 parce qu'ils ont pour conséquence de priver des appelants visés par leurs

benefit of a hearing on the merits of their appeal on the ground that they are permanent residents. That argument has no merit. Those sections do not deprive permanent residents of a right of appeal on the ground that they are permanent residents but because they are believed to be engaged in criminal activity. This is not discrimination within the meaning of section 15.

The question relating to section 7 of the Charter presents more difficulty.

The only serious reason why sections 82.1 and 83 may be said to contravene section 7 is that they specifically provide that a certificate may be issued with respect to a person who has not been given a full opportunity to refute the allegations against him. The question that may be asked therefore is whether the provisions authorizing such a departure from the rule *audi alteram partem* are void as contravening section 7 of the Charter. However, that question arises only in cases where a section 83 certificate has in fact been issued without giving the person concerned a sufficient opportunity to be heard; otherwise, the question is purely academic. It follows that the Board could not concern itself with that question and could not refer it to the Court as it had not been determined that the procedure actually followed in issuing the section 83 certificate relating to the appellant did not meet the requirements of natural justice. The Immigration Appeal Board may, as was decided in *Law v. Solicitor General of Canada*,¹¹ have the power to decide Charter questions relating to the validity of a section 83 certificate, but it may not determine those questions in the abstract when they need not be answered in order to dispose of the matter before it and may not, either, in such circumstances, refer those questions to the Court.¹² I would therefore say that the question I am now discussing should not have been referred to the Court and should not, for that reason, be answered.

¹¹ [1985] 1 F.C. 62 (C.A.).

¹² See: *Reference re Public Service Staff Relations Act*, [1973] F.C. 604 (C.A.), at p. 615 and *Martin Service Station Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1974] 1 F.C. 398 (C.A.).

dispositions du bénéfice d'une audience sur le fond de leur appel pour le motif qu'ils sont des résidents permanents. Cet argument n'est pas fondé. En effet, ces articles ne privent pas les résidents permanents d'un droit d'appel pour le motif qu'ils sont des résidents permanents mais bien parce que l'on croit qu'ils se livrent à des activités criminelles. Il ne s'agit donc pas de discrimination au sens de l'article 15.

La question relative à l'article 7 de la Charte est plus difficile.

Le seul motif sérieux pour lequel on peut dire que les articles 82.1 et 83 contreviennent à l'article 7 est qu'ils prévoient clairement qu'une attestation peut être délivrée à l'égard d'une personne qui n'a pas obtenu toute la possibilité de réfuter les allégations faites contre elle. On peut donc se demander si les dispositions autorisant un tel écart de la règle *audi alteram partem* sont nulles en ce qu'elles violent les dispositions de l'article 7 de la Charte. Cependant, la question se pose uniquement lorsqu'une attestation en vertu de l'article 83 a été délivrée sans que la personne visée ait eu une possibilité suffisante d'être entendue. Sinon, la question est purement théorique. Il s'ensuit donc que la Commission ne pouvait pas se préoccuper de cette question et en saisir la Cour, car elle n'avait pas établi que la procédure suivie pour délivrer l'attestation prévue par l'article 83 et visant l'appelant avait dérogé au principe de justice fondamentale. La Commission d'appel de l'immigration peut, comme il a été statué dans l'arrêt *Law c. Solliciteur général du Canada*¹¹, avoir le pouvoir de trancher des questions relatives à la Charte portant sur la validité d'une attestation délivrée en vertu de l'article 83, mais elle ne peut pas répondre à ces questions sur un plan purement théorique lorsqu'il n'est pas nécessaire que des réponses soient fournies pour trancher une affaire dont la Commission est saisie, et cette dernière ne peut pas non plus, dans les mêmes circonstances, soumettre ces questions à la Cour.¹² J'estime donc que la question dont je traite maintenant n'aurait pas dû être soumise à la Cour. Pour ce motif, la Cour ne devrait pas y répondre.

¹¹ [1985] 1 C.F. 62 (C.A.).

¹² Voir: *In re la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, [1973] C.F. 604 (C.A.), à la p. 615 et *Martin Service Station Ltd. c. Le ministre du Revenu national*, [1974] 1 C.F. 398 (C.A.).

The same difficulty does not arise with respect to the last question referred by the Board since that question relates to the procedure that was actually followed in issuing a section 83 certificate in respect of the appellant.

That last question, as I understand it, contains three different questions:

1. Did the procedure followed in issuing the section 83 certificate relating to the appellant contravene the requirements of fundamental justice?
2. Would the appellant, as a result of the filing of the certificate, be deprived of his right to life, liberty and security?
3. If the two preceding questions are answered affirmatively, is this violation of section 7 of the Charter justified under section 1?

Before considering the first one of those three questions, it should be observed that the appellant did not argue and, in my view, could not reasonably argue that the deprivation of his right of appeal under paragraph 72(1)(b) which results from the filing of the section 83 certificate is, in itself, contrary to the principles of fundamental justice (in their substantive sense). In spite of the filing of the certificate, the appellant continues to have a right of appeal under paragraph 72(1)(a). If the deportation order pronounced against him was wrongfully made, it will be set aside. The right of appeal of which the appellant is deprived as a result of the filing of the certificate is merely his right to seek from the Immigration Appeal Board the permission to remain in the country notwithstanding that a valid deportation order has been made against him in accordance with the principles of fundamental justice. That is an appeal in the nature of an appeal to clemency. Fundamental justice certainly does not require that it be afforded to all permanent residents including those who are seriously suspected of having participated in criminal activities.

What is in question here is the procedure that was actually followed in issuing the certificate. It is said that this procedure was deficient because

Le même problème ne se pose pas à l'égard de la dernière question posée par la Commission car cette question a trait à la procédure suivie pour délivrer une attestation en vertu de l'article 83 à l'égard de l'appelant.

Cette dernière question, comme je la comprends, en contient trois:

1. Est-ce que la procédure suivie pour délivrer l'attestation en vertu de l'article 83 à l'égard de l'appelant contrevient aux exigences de la justice fondamentale?
2. Est-ce que l'appelant, par suite du dépôt de l'attestation, serait privé de son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité?
3. Si la réponse aux deux questions précédentes est affirmative, est-ce que cette violation de l'article 7 de la Charte est justifiée en vertu de l'article 1?

Avant d'aborder la première de ces trois questions, il faut remarquer que l'appelant n'a pas soutenu et, à mon avis, ne pouvait raisonnablement soutenir, que la privation de son droit d'appel en vertu de l'alinéa 72(1)(b), par suite du dépôt de l'attestation en vertu de l'article 83 est, en elle-même, contraire aux principes de justice fondamentale au sens du droit positif. Malgré le dépôt de l'attestation, l'appelant conserve un droit d'appel en vertu de l'alinéa 72(1)(a). Si l'ordonnance d'expulsion prononcée contre lui a été rendue à tort, elle sera annulée. Le droit d'appel dont l'appelant est privé par suite du dépôt de l'attestation est simplement son droit de demander à la Commission d'appel de l'immigration la permission de demeurer au pays, même si une ordonnance d'expulsion valide a été rendue contre lui en conformité des principes de justice fondamentale. Il s'agit plutôt ici d'un appel de clémence. En effet, la justice fondamentale n'exige certainement pas que ce droit d'appel soit accordé à tous les résidents permanents, y compris à ceux qui sont sérieusement soupçonnés d'avoir participé à des activités criminelles.

Ce qui est en jeu ici, c'est la procédure suivie pour aboutir à la délivrance de l'attestation. Il est dit que cette procédure était déficiente parce que

the appellant was not given a reasonable chance to answer the case against him.

It is on February 10, 1987, that the Solicitor General and the Minister of Employment and Immigration made a joint report to the Security Intelligence Review Committee with respect to the appellant who was notified of this by letter dated February 13, 1987. On May 27, 1987, the Executive Secretary of the Review Committee wrote the appellant telling him that the report of the two ministers had been received and that an investigation would take place. Enclosed with that letter was a document reading thus:

STATEMENT OF CIRCUMSTANCES GIVING
RISE TO THE MAKING OF A REPORT BY THE
SOLICITOR GENERAL OF CANADA AND THE
MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION
TO
THE SECURITY INTELLIGENCE REVIEW
COMMITTEE

Information received by the Security Intelligence Review Committee from the Solicitor General of Canada and the Minister of Employment and Immigration is to the effect that Mr. Giuseppe Chiarelli:

1. is a member of an organization which engages in a pattern of criminal activity;
2. has engaged in a pattern of criminal activity, including involvement in murder and various aspects of trafficking in narcotics;
3. has been convicted of:
 - a) threatening by telephone; and,
 - b) possession of a narcotic for the purpose of trafficking;
4. although not charged in the homicide of Domenic Racco, available evidence indicates that he was involved in the homicide;
5. has associated since 1982 with:
 - a) persons believed to be involved in organized crime; and/or
 - b) persons with criminal records; and/or
 - c) persons believed to engage in drug trafficking activities.

The appellant was later notified that the Review Committee would hold an oral hearing at Ottawa, commencing on June 25, 1987, and that he had the right to be present with his counsel. The date of that hearing was subsequently adjourned to September 2, 1987.

On July 14, 1987, the Review Committee sent the appellant's counsel two lengthy documents: one

l'appelant n'a pas eu une chance raisonnable de répondre aux allégations faites contre lui.

C'est le 10 février 1987 que le solliciteur général et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration ont présenté un rapport conjoint au comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité à l'égard de l'appelant, qui a été avisé de cette procédure dans une lettre datée du 13 février 1987. Le 27 mai 1987, le secrétaire exécutif du comité de surveillance a écrit à l'appelant pour l'informer que le comité avait reçu le rapport des deux ministres et qu'une enquête aurait lieu. La lettre était accompagnée du document suivant:

[TRADUCTION]

ÉNONCÉ DES CIRCONSTANCES AYANT DONNÉ
LIEU
À LA PRÉSENTATION D'UN RAPPORT PAR LE
SOLLICITEUR GÉNÉRAL DU CANADA ET LE
MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION
AU COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Selon les informations remises au comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité par le solliciteur général du Canada et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, M. Giuseppe Chiarelli:

1. est membre d'une organisation qui se livre à un plan d'activités criminelles;
2. s'est engagé dans un plan d'activités criminelles, y compris la participation à un meurtre et à divers aspects du trafic des stupéfiants;
3. a été déclaré coupable:
 - a) d'avoir proféré des menaces par téléphone; et
 - b) d'avoir été en possession de stupéfiants dans le but d'en faire le trafic;
4. Même s'il n'a pas été accusé de l'homicide de Domenic Racco, la preuve révèle qu'il y a participé;
5. depuis 1982, il est associé à:
 - a) des personnes que l'on croit liées au crime organisé; et/ou
 - b) des personnes ayant des dossiers judiciaires; et/ou
 - c) des personnes soupçonnées de se livrer à des activités relatives au trafic des stupéfiants.

L'appelant a par la suite été avisé que le comité de surveillance tiendrait une audience à Ottawa à partir du 25 juin 1987 et qu'il aurait le droit d'y assister avec son avocat. La date de l'audience a par la suite été ajournée au 2 septembre 1987.

Le 14 juillet 1987, le comité de surveillance a envoyé à l'avocat de l'appelant deux longs docu-

was entitled "Chronology of Information and Occurrences Relating to Giuseppe Chiarelli" and the other "Summary of Interpretation of Intercepted Private Communications Relating to the Murder of Domenic Racco". These two documents contained information showing that the appellant had, for some time, been involved with people suspected of criminal activities.

On August 25, 1987, counsel for the appellant was told that, on the first day of the hearing, on September 2, the Committee would sit *in camera* and that neither he nor his client would be allowed to attend. It is therefore in the absence of the appellant and his counsel that, on September 2, 1987, the Review Committee heard evidence from members of the RCMP. A summary of that evidence was given to the appellant's counsel on the following day when he attended with his client at the resumption of the hearing. It read as follows:

SUMMARY OF IN CAMERA EVIDENCE
SEPTEMBER 2, 1987
RE: CHIARELLI HEARING

Criminal intelligence evidence was received *in camera* by the Security Intelligence Review Committee during the first day of hearing, September 2, 1987, that Giuseppe Chiarelli is involved in a pattern of criminal activity to the effect that:

1. Chiarelli is a trusted member of an organization which is engaged in a pattern of criminal activity and is associated, since in or about 1979, with: Domenic Musitano, Anthony Musitano, Pasquale Musitano, Giuseppe Avignone and others some of whom have criminal records and who are involved in ongoing criminal activities in particular in relation to extortion and drug trafficking.
2. On a number of occasions Chiarelli, either alone or in the company of another individual, has approached businessmen in the Hamilton Area for the purposes of extorting money from them. In the event that these individuals refused to pay the money as requested further threats of personal harm to them and their families or damage to their property were made by Chiarelli personally or by another individual(s) in Chiarelli's presence.
3. Since 1979 Chiarelli has engaged in various illegal drug related activities on behalf of Domenic Musitano. In particular, Chiarelli has acted as a courier and distributor of cocaine and has attempted to collect drug debts owed to Domenic Musitano.

On that second day of the hearing, the presiding member of the Review Committee told the appellant and his counsel that the summary contained

ments intitulés «Suite de renseignements et de faits relatifs à Giuseppe Chiarelli» et «Sommaire de l'interprétation de l'interception de communications privées relatives au meurtre de Domenic Racco». Ces deux documents contenaient des renseignements selon lesquels l'appelant, depuis un certain temps, était associé à des gens soupçonnés de se livrer à des activités criminelles.

Le 25 août 1987, l'avocat de l'appelant a appris que, le premier jour de l'audience, soit le 2 septembre, le comité siégerait à huis clos et que ni lui ni son client ne pourrait assister aux travaux du comité. C'est donc en l'absence de l'appelant et de son avocat que, le 2 septembre 1987, le comité de surveillance a entendu le témoignage de membres de la GRC. Le jour suivant, un résumé de ces témoignages a été remis à l'avocat de l'appelant lorsque celui-ci s'est présenté avec son client à la reprise de l'audience. Voici ce document:

[TRADUCTION]

SOMMAIRE DES
TÉMOIGNAGES À HUIS CLOS
LE 2 SEPTEMBRE 1987
DANS L'AFFAIRE DE L'AUDIENCE
DE M. CHIARELLI

Le 2 septembre 1987, au cours de la première journée des audiences, le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a appris de source policière que Giuseppe Chiarelli participe à un plan d'activités criminelles. En effet:

1. M. Chiarelli est un membre respecté d'une organisation qui se livre à un plan d'activités criminelles et depuis environ 1979, il est associé à Domenic Musitano, Anthony Musitano, Pasquale Musitano, Giuseppe Avignone et d'autres personnes, dont certaines possèdent des dossiers judiciaires, et qui participent à des activités criminelles permanentes, notamment en relation avec de l'extorsion et le trafic des stupéfiants.
2. À plusieurs reprises, M. Chiarelli, seul ou avec une autre personne, est entré en contact avec des hommes d'affaires de la région à Hamilton afin de leur extorquer de l'argent. Lorsque ces personnes refusaient de verser l'argent demandé, M. Chiarelli menaçait de nouveau ces personnes, leur famille ou leurs biens. M. Chiarelli proférait ces menaces lui-même ou accompagnait la personne qui le faisait.
3. Depuis 1979, M. Chiarelli s'est livré à diverses activités illégales relatives au trafic des stupéfiants pour le compte de Domenic Musitano. En particulier, M. Chiarelli a travaillé comme messenger et distributeur de cocaïne et a tenté de recouvrer des sommes dues à Domenic Musitano en marge du trafic des stupéfiants.

Le deuxième jour de l'audience, le président du comité de surveillance a déclaré à l'appelant et à son avocat que le sommaire contenait tous les

all the information that could possibly be divulged on the evidence of the members of the RCMP that had testified on the previous day. He said this:

I am not happy with the procedures imposed upon us by the Act that created us and the area of unhappiness refers particularly to the taking of information, the receiving of information, in the absence of either the applicant or the applicant's counsel. We have wrestled with this through many cases over the last few years. This is the first case involving the RCMP. The principles that have applied to the exclusion are the same. They relate to the techniques employed by investigation agencies. Hitherto, that has been CSIS and, in particular, in the counter-terrorist and counter-intelligence area. The argument is that if human sources or particular information about technical sources are revealed and in the public domain, the ability to continue to employ such techniques would quickly dissolve and disappear.

There was a tug-of-war that went on yesterday that I want you to be aware of and that tug-of-war was, on my part, to attempt to provide the maximum amount of information to the applicant and counsel. I am satisfied, in meeting my responsibilities, not just in terms of the letter of the Act and the Rules of Procedure, which you have been provided, that we gave it our best shot and that you have as much information as it is possible to provide.

The documents that had been sent to the appellant's counsel on July 14, 1987, were thereafter filed together with the criminal records of the appellant and his alleged associates. Counsel for the RCMP indicated that he did not wish to introduce any other evidence nor to make any further representations. The appellant's counsel refused to participate in that hearing otherwise than by contesting the fairness and constitutionality of the procedure followed by the Committee. Finally, the presiding member of the Committee took the matter under advisement but indicated that the appellant would have one month within which to submit written material or representations to the Committee. On October 7, 1987, the appellant's counsel took advantage of that opportunity and sent written submissions to the Committee together with statutory declarations of members of the appellant's family testifying to the appellant's good character. The appellant himself did not subscribe any affidavit or statutory declaration.

On October 21, 1987, the Review Committee informed the appellant that it had sent to the Governor in Council a report concluding that he was a person as described in subparagraph

renseignements qui pouvaient être divulgués au sujet du témoignage des membres de la GRC le jour précédent. Il a déclaré ce qui suit:

[TRADUCTION] Je ne suis pas très satisfait des procédures que nous impose la Loi qui a créé le comité et je pense particulièrement à l'audition de témoignages en l'absence du requérant ou de son avocat. Nous avons contesté cette procédure dans de nombreuses affaires au cours des dernières années. C'est la première fois que la GRC y participe. Les principes qui se sont appliqués à l'exclusion du requérant et de son avocat sont les mêmes. Ils ont trait aux techniques utilisées par les agences d'enquête. Jusqu'à présent, ce sont des membres du Service canadien du renseignement de sécurité qui ont été visés par ces dispositions et, en particulier, des agents œuvrant dans le domaine de la lutte au terrorisme et du contre-espionnage. L'argument est le suivant: si des renseignements sur les informateurs ou des techniques étaient rendus publics, la capacité de continuer à utiliser ces techniques disparaîtrait rapidement.

Je veux que vous sachiez qu'hier je me suis défendu âprement pour que le requérant et son avocat obtiennent le plus de renseignements possible. J'estime que, en m'acquittant de mes responsabilités bien au-delà de la lettre de la Loi et des Règles de procédure, dont vous avez obtenu une copie, j'estime que nous avons fait le maximum et que vous avez reçu toute l'information qu'il était possible de fournir dans les circonstances.

Les documents envoyés à l'avocat de l'appellant le 14 juillet 1987 ont par la suite été classés avec les casiers judiciaires de l'appellant et de ses prétendus associés. L'avocat de la GRC a déclaré qu'il ne souhaitait pas présenter d'autres éléments de preuve ni faire d'autres observations. L'avocat de l'appellant a refusé de participer à cette audience, sinon pour contester l'équité et la constitutionnalité de la procédure suivie par le comité. Enfin, le président du comité a pris l'affaire en délibéré mais a indiqué que le plaignant aurait un mois pour présenter des documents ou des informations écrites au comité. Le 7 octobre 1987, l'avocat de l'appellant a saisi cette occasion et a envoyé un argument écrit au comité de même que des déclarations solennelles de membres de la famille de l'appellant attestant la moralité de ce dernier. L'appellant lui-même n'a présenté ni déclaration sous serment ni déclaration solennelle.

Le 21 octobre 1987, le comité de surveillance a informé l'appellant qu'il avait envoyé au gouverneur en conseil un rapport concluant qu'il était une personne se trouvant dans l'une des situations

19(1)(d)(ii) of the *Immigration Act, 1976* and that a certificate should be issued under section 83 with respect to his appeal from the deportation order. A few days later, the appellant was advised that, pursuant to a direction given by the Governor in Council, the Minister of Employment and Immigration had issued a section 83 certificate which had been filed before the Immigration Appeal Board.

In my opinion, it is a requirement of fundamental justice that no decision be made determining the rights of a person without giving that person a meaningful opportunity to be heard. In this case, the Review Committee had to determine whether the information in its possession disclosed reasonable grounds to believe that the appellant was a person described in subparagraph 19(1)(d)(ii) of the *Immigration Act, 1976*. In order to get a meaningful opportunity to be heard, the appellant had to know, not only what was the information before the Committee (in order to be able to contradict it), but also what were the sources of the information (in order to be able to challenge their reliability). This, the appellant was not given an opportunity to know and, for that reason, I am of opinion that the procedure followed in this case did not meet the requirements of fundamental justice.

Did, however, the filing of the section 83 certificate affect the appellant's right to life, liberty and security of the person? The filing of the certificate had the effect of depriving the Immigration Appeal Board of its power to allow the appellant's appeal on compassionate grounds. This, in itself, did not directly interfere with the appellant's right to life, liberty and security of the person.¹³ However, if things are looked at realistically, it cannot be denied that, as a result of the filing of the certificate, the appellant will be deported to Italy while he otherwise might have been allowed to remain in the country. As, in my view, deportation necessarily implies an interference with the liberty

¹³ *Prata v. Minister of Manpower & Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376.

visées au sous-alinéa 19(1)d)(ii) de la *Loi sur l'immigration de 1976* et qu'une attestation devrait être délivrée en vertu de l'article 83 à l'égard de son appel de l'ordonnance d'expulsion.

- a Quelques jours plus tard, l'appellant a été informé que, par suite d'une ordonnance du gouverneur en conseil, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration avait délivré une attestation en vertu de l'article 83 et que cette dernière avait été déposée devant la
- b Commission d'appel de l'immigration.

À mon avis, la justice fondamentale exige qu'aucune décision soit prise au sujet des droits d'une personne sans donner à cette dernière une occasion valable d'être entendue. En l'espèce, le comité de surveillance devait déterminer si l'information dont il disposait lui donnait des motifs raisonnables de croire que l'appellant était une personne se trouvant dans l'une des situations décrites au sous-alinéa 19(1)d)(ii) de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Pour obtenir une occasion valable d'être entendu, l'appellant se devait d'être informé non seulement du contenu exact des renseignements présentés au comité (pour être capable de les contredire), mais aussi des sources de ces renseignements (afin d'être en mesure de contester leur sérieux). Puisque l'appellant n'a pas eu la possibilité d'obtenir tous les renseignements de même que les sources de ces renseignements, je suis d'avis que la procédure suivie en l'espèce n'a pas satisfait aux exigences de la justice fondamentale.

- g Cependant, est-ce que le dépôt d'une attestation en vertu de l'article 83 a enfreint le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de l'appellant? Le dépôt de l'attestation a eu pour effet d'enlever à la
- h Commission d'appel de l'immigration le pouvoir d'accueillir l'appel de l'appellant pour des motifs humanitaires. Ce dernier point, en lui-même, ne touchait pas directement le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de l'appellant¹³. Cependant,
- i pour être réaliste, il faut reconnaître que par suite du dépôt de l'attestation, l'appellant sera expulsé en Italie alors que, sans le dépôt de cette attestation, il aurait pu être autorisé à demeurer au pays. Puisque, à mon avis, l'expulsion entrave nécessai-

¹³ *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376.

of the person,¹⁴ I would say that a violation of section 7 of the Charter has been established.

The next question is whether that violation was authorized by section 1 of the Charter. In other words, was the limitation that was imposed on the right of the appellant to know the allegations made against him reasonable? Was it prescribed by law and demonstrably justified in a democratic society?

Pursuant to subsection 82.1(3) of the *Immigration Act, 1976*, subsection 48(2) of the *Canadian Security Intelligence Service Act* applies *mutatis mutandis* to investigations made by the Review Committee under that subsection of the *Immigration Act, 1976*. Subsection 48(2) reads in part as follows:

48. ...

(2) In the course of an investigation ... [all parties concerned] shall be given an opportunity to make representations to the Review Committee, to present evidence and to be heard personally or by counsel, but no one is entitled as of right to be present during, to have access to or to comment on representations made to the Review Committee by any other person.

That provision, if it is read literally, would only deny to each person appearing before the Committee the right to know the "representations" made by the others; it would leave intact their right to be informed of the evidence presented before the Committee. Such a literal interpretation, in my view, would be absurd. The section must therefore be understood, in my view, as denying to each person appearing before the Committee the right to know, not only the representations made, but also the evidence adduced by the others.

The decision of the Review Committee not to divulge to the appellant the details of the evidence obtained from the RCMP was therefore authorized by law. It was also, in my view, reasonable and demonstrably justified.

The purpose of the investigation made by the Committee was to determine whether the Solicitor General and the Minister of Employment and Immigration had serious grounds to suspect the

¹⁴ See: *R. v. Wooten* (1983), 5 D.L.R. (4th) 371 (B.C.S.C.) at p. 476; *contra: In re Gittens*, [1983] 1 F.C. 152 (T.D.), at p. 159.

rement la liberté de la personne¹⁴, je dirais qu'il y a eu violation de l'article 7 de la Charte.

La question suivante est de savoir si cette violation a été autorisée par l'article 1 de la Charte. En d'autres termes, est-ce que la limite imposée aux droits de l'appelant de connaître les allégations faites contre lui était raisonnable? A-t-elle été prescrite par une règle de droit et pouvait-elle se justifier dans le cadre d'une société démocratique?

En vertu du paragraphe 82.1(3) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, le paragraphe 48(2) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* s'applique, avec les adaptations nécessaires, aux enquêtes effectuées par le comité de surveillance en vertu de ce paragraphe de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Le paragraphe 48(2) prévoit notamment ce qui suit:

48. ...

(2) Au cours d'une enquête ... [toutes les parties intéressées] doivent avoir la possibilité de présenter des observations et des éléments de preuve au comité de surveillance ainsi que d'être entendu en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat; toutefois, nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations au comité, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet.

Cette disposition, si on la comprend littéralement, enlèverait seulement à chaque personne comparissant devant le comité le droit d'être informée des «observations» faites par les autres; mais elle ne restreindrait pas leur droit d'être informées des éléments de preuve présentés devant le comité. Cette interprétation littérale, à mon avis, serait absurde. Il faut donc interpréter l'article de la façon suivante: chaque personne qui comparait devant le comité n'a le droit de connaître ni les observations ni les éléments de preuve présentés par les autres témoins.

La décision du comité de surveillance de ne pas divulguer à l'appelant les détails du témoignage de la GRC était donc tout à fait légale. Selon moi, elle était aussi raisonnable et justifiée.

L'objet de l'enquête menée par le comité était d'établir si le solliciteur général et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration avaient des motifs sérieux de soupçonner l'appelant d'être mêlé à ce

¹⁴ Voir: *R. v. Wooten* (1983), 5 D.L.R. (4th) 371 (C.S.C.-B.), à la p. 476; *contre: In re Gittens*, [1983] 1 C.F. 152 (1^{re} inst.), à la p. 159.

appellant of being involved in what is commonly called "organized crime". The evidence before us shows that there is as much need to protect the secrecy of police investigations of organized criminal activities as to protect the secrecy of security intelligence investigations. In both cases, the disclosure of detailed information obtained by the police in the course of an ongoing investigation could seriously impair its result. In these circumstances, it was, in my view, both reasonable and justified to limit the appellant's right to know the allegations that he had to refute, particularly in view of the fact that the Review Committee's investigation was held not for the purpose of determining his guilt, but to find whether he deserved to benefit from an appeal on purely compassionate grounds.

I would therefore answer as follows the questions referred by the Board:

1. Subparagraph 27(1)(d)(ii) and subsection 32(2) of the *Immigration Act, 1976* do not infringe section 7, 12 or 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.
2. Sections 82.1 and 83 of the *Immigration Act, 1976* do not infringe section 12 or 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The question whether those sections contravene section 7 of the Charter is not a question that the Board may refer to the Court pursuant to subsection 28(4) of the *Federal Court Act*.

3. (a) The Board would, in relying upon the certificate issued pursuant to section 83 in respect of Mr. Chiarelli, violate Mr. Chiarelli's rights under section 7 of the Charter.
- (b) That violation of section 7 is justified by section 1 of the Charter.

ANNEX

Sections 82.1 and 83 of the *Immigration Act, 1976*:

82.1 (1) In this section and section 83, "Review Committee" has the meaning assigned to that expression by the *Canadian Security Intelligence Service Act*.

qu'on appelle communément le «crime organisé». Les éléments de preuve qui nous ont été soumis révèlent qu'il faut protéger tout autant le secret des enquêtes policières sur les activités du crime organisé que celui des enquêtes en matière d'espionnage. Dans les deux cas, la divulgation de renseignements précis obtenus par la police dans le cadre d'une enquête en cours pourrait en miner grandement les résultats. Dans ces circonstances, il était à mon avis à la fois raisonnable et justifié de limiter le droit de l'appellant à connaître les allégations qu'il devait réfuter, particulièrement à la lumière du fait que l'enquête du comité de surveillance avait été tenue non pour statuer sur sa culpabilité, mais pour déterminer s'il pouvait avoir droit à un appel pour des motifs purement humanitaires.

Je répond donc comme suit aux questions soumises par la Commission:

1. Le sous-alinéa 27(1)d)(ii) et le paragraphe 32(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976* ne violent pas les articles 7, 12 ou 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.
2. Les articles 82.1 et 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976* ne violent pas les articles 12 ou 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

La question de savoir si ces articles violent l'article 7 de la Charte n'est pas une question que la Commission peut soumettre à la Cour en vertu du paragraphe 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

3. a) La Commission, en se fondant sur l'attestation délivrée en vertu de l'article 83 à l'égard de M. Chiarelli, enfreindrait les droits de M. Chiarelli en vertu de l'article 7 de la Charte.
- b) Cette violation de l'article 7 est justifiée par l'article 1 de la Charte.

ANNEXE

Articles 82.1 et 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976*:

82.1 (1) Au présent article et à l'article 83, «comité de surveillance» s'entend au sens de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

(2) Where the Minister and the Solicitor General are of the opinion, based on security or criminal intelligence reports received and considered by them, that

(a) a person who has made or is deemed by subsection 75(3) to have made an appeal pursuant to paragraph 72(1)(b) or (2)(d), or

(b) a member of the family class whose application for landing is the subject of an appeal under subsection 79(2) made by a person who has sponsored the application for landing

is a person described,

(c) in the case of a permanent resident, in subparagraph 19(1)(d)(ii) or paragraph 19(1)(e) or (g) or 27(1)(c), or

(d) in any other case, in any of paragraphs 19(1)(d) to (g) or 27(2)(c),

they may make a report to the Review Committee and shall, within ten days after the report is made, cause a notice to be sent informing the person who made the appeal of the report and stating that following an investigation in relation thereto, the appeal may be dismissed.

(3) Where a report is made to the Review Committee pursuant to subsection (2), the Review Committee shall investigate the grounds on which it is based and for that purpose subsections 39(2) and (3) and sections 43, 44 and 48 to 51 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* apply, with such modifications as the circumstances require, to the investigation as if the investigation were conducted in relation to a complaint made pursuant to section 42 of that Act, except that

(a) a reference in any of those provisions, to "deputy head" shall be read as a reference to the Minister and the Solicitor General; and

(b) paragraph 50(a) of that Act does not apply with respect to the person concerning whom the report is made.

(4) The Review Committee shall, as soon as practicable after a report is made to it pursuant to subsection (2), send to the person who made the appeal referred to in that subsection a statement summarizing such information available to it as will enable the person to be as fully informed as possible of the circumstances giving rise to the report.

(5) Notwithstanding anything in this Act, where a report concerning any person is made to the Review Committee pursuant to subsection (2), the hearing of an appeal concerning the person made or deemed by subsection 75(3) to have been made pursuant to paragraph 72(1)(b) or (2)(d) or made pursuant to section 79 shall not be commenced or, if commenced, shall be adjourned until the Review Committee has, pursuant to subsection (6), made a report to the Governor in Council with respect to that person and the Governor in Council has made a decision in relation thereto.

(6) The Review Committee shall,

(a) on completion of an investigation in relation to a report made to it pursuant to subsection (2), make a report to the Governor in Council containing its conclusion whether or not a certificate should be issued under subsection 83(1) and the grounds on which that conclusion is based; and

(b) at the same time as or after a report is made pursuant to paragraph (a), provide the person who made the appeal referred to in subsection (2) with a report containing the conclusion referred to in that paragraph.

(2) Dans le cas où le Ministre et le solliciteur général sont d'avis, à la lumière des rapports secrets qu'ils détiennent en matière de sécurité ou de criminalité:

a) qu'une personne qui a fait ou qui, en vertu du paragraphe 75(3), est réputée avoir fait appel en vertu des alinéas a

b) une personne appartenant à la catégorie de la famille dont la demande de droit d'établissement fait l'objet d'un appel interjeté par le répondant en vertu du paragraphe 79(2)

b est une personne visée

c) dans le cas d'un résident permanent, au sous-alinéa 19(1)d(ii) ou à l'un des alinéas 19(1)e) ou g), ou 27(1)c), ou

d) dans les autres cas, à l'un des alinéas 19(1)d) à g) ou 27(2)c),

ils peuvent faire un rapport au comité de surveillance et doivent, dans les dix jours suivant le rapport, faire envoyer un avis pour informer l'appelant du rapport et lui indiquer qu'à la suite d'une enquête sur ce rapport, l'appel peut être rejeté.

(3) Lorsqu'un rapport lui est transmis en conformité avec le paragraphe (2), le comité de surveillance fait enquête sur les motifs sur lesquels il est fondé et, à cette fin, les paragraphes 39(2) et (3) et les articles 43, 44 et 48 à 51 de la *Loi sur le Service canadien de renseignement de sécurité* s'appliquent compte tenu des adaptations de circonstance, à l'enquête comme s'il s'agissait d'une enquête relative à une plainte présentée en vertu de l'article 42 de cette loi, sauf

a) qu'un renvoi, dans l'une de ces dispositions, à l'administrateur général vaut renvoi au Ministre et au solliciteur général;

b) que l'alinéa 50a) de cette loi ne s'applique pas à la personne que vise le rapport.

(4) Afin de permettre à l'appelant d'être informé de la façon la plus complète possible des circonstances qui ont donné lieu au rapport, le comité de surveillance lui envoie, dans les plus brefs délais possible après réception du rapport, un résumé des informations dont il dispose à ce sujet.

(5) Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, lorsqu'un rapport est transmis au comité de surveillance en vertu du paragraphe (2), l'audition d'un appel concernant la personne que vise le rapport fait ou réputé, en vertu du paragraphe 75(3), avoir été fait en vertu des alinéas 72(1)b) ou (2)d) ou en vertu de l'article 79 ne peut commencer ou, si elle a commencé, doit être suspendue jusqu'à ce qu'un rapport à ce sujet ait été remis par le comité de surveillance au gouverneur en conseil en vertu du paragraphe (6) et que celui-ci ait pris une décision à cet égard.

(6) Le comité de surveillance

a) à l'issue d'une enquête sur un rapport qui lui est transmis en vertu du paragraphe (2), envoie au gouverneur en conseil un rapport contenant ses conclusions sur le fait de savoir si une attestation devrait ou non être délivrée en vertu du paragraphe 83(1) et les motifs sur lesquels elles s'appuient;

b) en même temps ou plus tard, envoie à l'appelant un rapport contenant les conclusions visées à l'alinéa a).

83. (1) Where, after considering a report made by the Review Committee referred to in paragraph 82.1(6)(a), the Governor in Council is satisfied that a person referred to in paragraph 82.1(2)(a) or a member of the family class referred to in paragraph 82.1(2)(b) is a person described

- (a) in the case of a permanent resident, in subparagraph 19(1)(d)(ii) or paragraph 19(1)(e) or (g) or 27(1)(c), or
- (b) in any other case, in any of paragraphs 19(1)(d) to (g) or 27(2)(c),

the Governor in Council may direct the Minister to issue a certificate to that effect.

(2) Notwithstanding anything in this Act, the Board shall dismiss any appeal made or deemed by subsection 75(3) to have been made pursuant to paragraph 72(1)(b) or (2)(d) or made pursuant to section 79 if a certificate referred to in subsection (1), signed by the Minister, is filed with the Board.

(3) A certificate issued under subsection (1) is, in any prosecution or other proceeding under or arising out of this Act, conclusive proof of the matters stated therein and shall be received by the Board without proof of the signature or official character of the person appearing to have signed the certificate unless called into question by the Minister.

Subsections 39(2) and (3) and sections 43, 44 and 48 to 51 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*:

39. ...

(2) Notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence, but subject to subsection (3), the Review Committee is entitled

- (a) to have access to any information under the control of the Service or of the Inspector General that relates to the performance of the duties and functions of the Committee and to receive from the Inspector General, Director and employees such information, reports and explanations as the Committee deems necessary for the performance of its duties and functions; and
- (b) during any investigation referred to in paragraph 38(c), to have access to any information under the control of the deputy head concerned that is relevant to the investigation.

(3) No information described in subsection (2), other than a confidence of the Queen's Privy Council for Canada in respect of which subsection 36.3(1) of the *Canada Evidence Act* applies, may be withheld from the Committee on any grounds.

43. A member of the Review Committee may exercise any of the powers or perform any of the duties or functions of the Committee under this Part in relation to complaints.

44. Nothing in this Act precludes the Review Committee from receiving and investigating complaints described in sections 41 and 42 that are submitted by a person authorized by the complainant to act on behalf of the complainant, and a reference to a complainant in any other section includes a reference to a person so authorized.

48. (1) Every investigation of a complaint under this Part by the Review Committee shall be conducted in private.

83. (1) Dans le cas où il est d'avis, après étude du rapport du comité de surveillance visé à l'alinéa 82.1(6)a), qu'une personne mentionnée à l'alinéa 82.1(2)a) ou qu'une personne appartenant à la catégorie de la famille mentionnée à l'alinéa 82.1(2)b) est une personne visée

- a) dans le cas d'un résident permanent, au sous-alinéa 19(1)d)(ii) ou à l'un des alinéas 19(1)e) ou g) ou 27(1)c), ou
- b) dans les autres cas, à l'un des alinéas 19(1)d) à g) ou 27(2)c),

le gouverneur en conseil peut ordonner au Ministre de délivrer une attestation à cet effet.

(2) Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la Commission doit rejeter tout appel fait ou réputé, en vertu du paragraphe 75(3), avoir été fait en vertu des alinéas 72(1)b) ou (2)d) ou en vertu de l'article 79 si une attestation visée au paragraphe (1), signée par le Ministre, lui est remise.

(3) Dans toute poursuite ou procédure intentée sous le régime de la présente loi, une attestation délivrée en vertu du paragraphe (1) fait foi de son contenu devant la Commission, l'authenticité de la signature et la qualité officielle du signataire ne pouvant être contestées que par le Ministre.

Les paragraphes 39(2) et (3) et les articles 43, 44 et 48 à 51 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*:

39. ...

(2) Par dérogation à toute autre loi fédérale ou toute immunité reconnue par le droit de la preuve, mais sous réserve du paragraphe (3), le comité de surveillance:

- a) est autorisé à avoir accès aux informations qui se rattachent à l'exercice de ses fonctions et qui relèvent du Service ou de l'inspecteur général et à recevoir de l'inspecteur général, du directeur et des employés les informations, rapports et explications dont il juge avoir besoin dans cet exercice;

- b) au cours des enquêtes visées à l'alinéa 38c), est autorisé à avoir accès aux informations qui se rapportent à ces enquêtes et qui relèvent de l'administrateur général concerné.

(3) À l'exception des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada visés par le paragraphe 36.3(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*, aucune des informations visées au paragraphe (2) ne peut, pour quelque motif que ce soit, être refusée au comité.

43. Un membre du comité de surveillance peut, à l'égard des plaintes dont celui-ci est saisi, exercer les pouvoirs et fonctions que la présente partie confère au comité.

44. Le comité de surveillance peut recevoir les plaintes visées aux articles 41 et 42 par l'intermédiaire d'un représentant du plaignant. Dans les autres articles de la présente loi, les dispositions qui concernent le plaignant concernent également son représentant.

48. (1) Les enquêtes sur les plaintes présentées en vertu de la présente partie sont tenues en secret.

(2) In the course of an investigation of a complaint under this Part by the Review Committee, the complainant, deputy head concerned and the Director shall be given an opportunity to make representations to the Review Committee, to present evidence and to be heard personally or by counsel, but no one is entitled as of right to be present during, to have access to or to comment on representations made to the Review Committee by any other person.

49. In the course of an investigation of a complaint under this Part, the Review Committee shall, where appropriate, ask the Canadian Human Rights Commission for its opinion or comments with respect to the complaint.

50. The Review Committee has, in relation to the investigation of any complaint under this Part, power

(a) to summon and enforce the appearance of persons before the Committee and to compel them to give oral or written evidence on oath and to produce such documents and things as the Committee deems requisite to the full investigation and consideration of the complaint in the same manner and to the same extent as a superior court of record;

(b) to administer oaths; and

(c) to receive and accept such evidence and other information, whether on oath or by affidavit or otherwise, as the Committee sees fit, whether or not such evidence or information is or would be admissible in a court of law.

51. Except in a prosecution of a person for an offence under section 122 of the *Criminal Code* (false statements in extrajudicial proceedings) in respect of a statement made under this Act, evidence given by a person in proceedings under this part and evidence of the existence of the proceedings are inadmissible against that person in a court or in any other proceedings.

* * *

The following are the reasons for decision rendered in English by

STONE J.A.: I have had the advantage of reading the reasons for judgment proposed by my colleague Mr. Justice Pratte and agree with him in all respects save for the answer to question 3(b).

While I agree with his reasons for concluding that the certificate authorized by section 83 of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52 (now section 82 of R.S.C., 1985, c. I-2) resulted in an infringement of the appellant's rights guaranteed by section 7 of the Charter because the procedure followed by the Security Intelligence Review Committee did not meet the requirements of that section, I also hold the view that the denial of section 7 rights is not justified under section 1 of the Charter. This last question clearly flows from Question 3(a) which raises the constitutional valid-

(2) Au cours d'une enquête relative à une plainte présentée en vertu de la présente partie, le plaignant, le directeur et l'administrateur général concerné doivent avoir la possibilité de présenter des observations et des éléments de preuve au comité de surveillance ainsi que d'être entendu en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat; toutefois, nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations au comité, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet.

49. Au cours d'une enquête relative à une plainte présentée en vertu de la présente partie, le comité de surveillance demande, si cela est opportun, à la Commission canadienne des droits de la personne de lui donner son avis ou ses commentaires sur la plainte.

50. Le comité de surveillance a, dans ses enquêtes sur les plaintes présentées en vertu de la présente partie, le pouvoir:

a) d'assigner et de contraindre des témoins à comparaître devant lui, à déposer verbalement ou par écrit sous serment et à produire les pièces qu'il juge indispensables pour instruire et examiner à fond les plaintes, de la même façon et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives;

b) de faire prêter serment;

c) de recevoir des éléments de preuve ou des informations par déclaration verbale ou écrite sous serment ou par tout autre moyen qu'il estime indiqué, indépendamment de leur recevabilité devant les tribunaux.

51. Sauf les cas où une personne est poursuivie pour une infraction à l'article 122 du *Code criminel* (fausses déclarations dans des procédures extrajudiciaires) se rapportant à une déclaration faite en vertu de la présente loi, les dépositions faites au cours de procédures prévues par la présente partie ou le fait de l'existence de ces procédures ne sont pas recevables contre le déposant devant les tribunaux ni dans aucune autre procédure.

* * *

Ce qui suit est la version française des motifs de la décision rendus par

LE JUGE STONE, J.C.A.: J'ai lu les motifs du jugement proposés par mon collègue le juge Pratte et je suis d'accord avec lui sur tous les points à l'exception de la réponse à la question 3b).

Même si je suis d'accord avec les motifs qui lui ont permis de conclure que l'attestation autorisée par l'article 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52 (maintenant l'article 82 des L.R.C. (1985), chap. I-2) avait entraîné une violation des droits de l'appelant garantis par l'article 7 de la Charte, parce que la procédure suivie par le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ne satisfaisait pas aux exigences de cet article, je soutiens aussi que la négation des droits garantis par l'article 7 n'est pas justifiée par l'article 1 de la Charte. Cette dernière

ity of the process authorized in respect of the investigation required to be carried out pursuant to section 82.1 before the certificate was issued and filed.

The authority for the investigation itself derives from subsection 82.1(3) of the Act (now 81(4)):

82.1 ...

(3) Where a report is made to the Review Committee pursuant to subsection (2), the Review Committee shall investigate the grounds on which it is based and for that purpose subsections 39(2) and (3) and sections 43, 44 and 48 to 51 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* apply, with such modifications as the circumstances require, to the investigation as if the investigation were conducted in relation to a complaint made pursuant to section 42 of that Act, ...

Subsection 48(2) of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, S.C. 1984, c. 21 (now R.S.C., 1985, c. C-23) reads:

48. ...

(2) In the course of an investigation of a complaint under this Part by the Review Committee, the complainant, deputy head concerned and the Director shall be given an opportunity to make representations to the Review Committee, to present evidence and to be heard personally or by counsel, but no one is entitled as of right to be present during, to have access to or to comment on representations made to the Review Committee by any other person.

Subsections 83(1) and (2) (as am. by S.C. 1984, c. 21, s. 84) of the Act provide, respectively, for the issuance and filing of the certificate flowing from an investigation. Clearly, then, what is in question here is whether the reliance placed on the certificate required by subsection 83(2) is justified in light of the process governing its issuance as laid down in subsection 82.1(3) of the Act and in subsection 48(2) of the *Canadian Security Intelligence Service Act*.

As my colleague points out, the presiding member of the Review Committee indicated his unhappiness with "the procedures imposed upon us by the Act", but added that the principles applying to exclusion of the appellant during a portion of the investigation while the RCMP were presenting evidence "relate to the techniques employed by investigation agencies" in that "if human sources or particular information about technical sources are revealed and in the public domain, the ability

question découle clairement de la question 3a) qui met en cause la validité constitutionnelle du processus autorisé à l'égard de l'enquête à mener en vertu de l'article 82.1, avant la délivrance et le dépôt de l'attestation.

Le pouvoir de mener l'enquête découle du paragraphe 82.1(3) de la Loi (maintenant 81(4)):

82.1 ...

(3) Lorsqu'un rapport lui est transmis en conformité avec le paragraphe (2), le comité de surveillance fait enquête sur les motifs sur lesquels il est fondé et, à cette fin, les paragraphes 39(2) et (3) et les articles 43, 44 et 48 à 51 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* s'appliquent, compte tenu des adaptations de circonstance, à l'enquête comme s'il s'agissait d'une enquête relative à une plainte présentée en vertu de l'article 42 de cette loi ...

Voici le texte du paragraphe 48(2) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, S.C. 1984, chap. 21 (maintenant L.R.C. (1985), chap. C-23):

48. ...

(2) Au cours d'une enquête relative à une plainte présentée en vertu de la présente partie, le plaignant, le directeur et l'administrateur général concerné doivent avoir la possibilité de présenter des observations et des éléments de preuve au comité de surveillance ainsi que d'être entendu en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat; toutefois nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations au comité, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet.

Les paragraphes 83(1) et (2) (mod. par S.C. 1984, chap. 21, art. 84) de la Loi prévoient respectivement la délivrance et le dépôt de l'attestation établie après enquête. Il s'agit donc de savoir si la confiance accordée à l'attestation exigée par le paragraphe 83(2) est justifiée, compte tenu du processus régissant sa délivrance en conformité du paragraphe 82.1(3) de la Loi et du paragraphe 48(2) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

Comme le souligne mon collègue, le président du comité de surveillance a révélé qu'il n'était pas satisfait des procédures qui lui étaient imposées par la Loi, mais il a ajouté que les principes s'appliquant à l'exclusion de l'appelant pendant la déposition de témoins de la GRC avaient trait aux «techniques utilisées par les organismes d'enquête» car, a-t-il ajouté, «si des renseignements sur les informateurs ou des techniques étaient rendus

to continue to employ such techniques would quickly dissolve and disappear”.

The difficulty I have is not that this could never form a valid ground for excluding the appellant from the proceedings, but that the law upon which the exclusion rests is not limited in any way to exclusion for that narrow purpose. Subsection 48(2) of the *Canadian Security Intelligence Service Act* is a broadly phrased substantive provision expressly denying a person in the position of the appellant the right “to be present during, to have access to or to comment on representations made to the Review Committee by any other person”. It is this wide sweep of interference with section 7 rights that puts in issue whether the law under which such interference is authorized may be justified under section 1 of the Charter, which provides:

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

The principles applicable to a section 1 analysis were recently summarized by Chief Justice Dickson in *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30, at pages 73-74:

Section 1 of the *Charter* can potentially be used to “salvage” a legislative provision which breaches s. 7: *Re B.C. Motor Vehicle Act*, per Lamer J., at p. 520. The principles governing the necessary analysis under s. 1 were set down in *R. v. Big M Drug Mart Ltd.* and, more precisely, in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103. A statutory provision which infringes any section of the *Charter* can only be saved under s. 1 if the party seeking to uphold the provision can demonstrate first, that the objective of the provision is “of sufficient importance to warrant overriding a constitutionally protected right or freedom” (*R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, at p. 352) and second, that the means chosen in overriding the right or freedom are reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society. This second aspect ensures that the legislative means are proportional to the legislative ends (*Oakes*, at pp. 139-40). In *Oakes*, at p. 139, the Court referred to three considerations which are typically useful in assessing the proportionality of means to ends. First, the means chosen to achieve an important objective should be rational, fair and not arbitrary. Second, the legislative means should impair as little as possible the right or freedom under consideration. Third, the effects of the limitation upon the relevant right or freedom should not be out of proportion to the objective sought to be achieved.

publics, la capacité de continuer à utiliser ces techniques disparaîtrait rapidement.»

À mon sens, la difficulté ne provient pas du fait que ce motif ne pourrait jamais justifier l'exclusion de l'appelant des procédures, mais que les dispositions législatives sur lesquelles l'exclusion est fondée ne se limitent d'aucune façon à une exclusion fondée sur ce seul motif. Le paragraphe 48(2) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* est une disposition de fond à la formulation très large qui nie expressément à un appellant le droit «d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations au comité». C'est tout cet empiètement possible sur les droits conférés par l'article 7 qui m'amène à me demander si les dispositions législatives en vertu desquelles cette ingérence est autorisée peuvent se justifier en vertu de l'article 1 de la Charte qui prévoit:

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Le juge en chef Dickson, dans l'affaire *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30, aux pages 73 et 74, a résumé récemment les principes qui doivent s'appliquer à une analyse de l'article premier:

L'article premier de la Charte peut potentiellement servir à «sauvegarder» une disposition législative qui enfreint l'art. 7: *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, le juge Lamer, à la p. 520. Les principes régissant l'analyse requise aux termes de l'article premier ont été énoncés dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.* et, de façon plus précise encore, dans l'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103. Une disposition législative qui enfreint un article de la *Charte* ne peut être sauvegardée en vertu de l'article premier que si la partie qui en soutient la validité peut démontrer, en premier lieu, que l'objectif de la disposition est «suffisamment important pour justifier la suppression d'un droit ou d'une liberté garantis par la Constitution» (arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, à la p. 352) et, en second lieu, que les moyens choisis pour l'emporter sur le droit ou la liberté sont raisonnables et que leur justification peut se démontrer dans une société libre et démocratique. Ce second aspect fait en sorte que les moyens législatifs soient proportionnels aux fins législatives (*Oakes*, aux pp. 139-140). Dans l'arrêt *Oakes*, à la p. 139, la Cour se réfère à trois facteurs particulièrement utiles à l'évaluation de la proportionnalité entre les moyens et les fins. En premier lieu, les moyens choisis pour atteindre un objectif important doivent être rationnels, justes et non arbitraires. En second lieu, les moyens législatifs doivent être de nature à porter le moins possible atteinte au droit ou à la liberté en cause. En troisième lieu, les effets de la restriction du droit ou de la liberté en cause ne doivent pas être disproportionnés par rapport à l'objectif recherché.

I have no doubt that the State's interest in protecting confidential police sources and techniques is an objective of sufficient importance to override the constitutionally protected rights under section 7 of the Charter. I am also of the view that the withholding of information mandated by the procedure enacted by subsection 82.1(3) is a fair, rational and non-arbitrary method of achieving that objective. However, I am also of the view that the provision fails the remaining requirements of proportionality. Rather than providing a mechanism for balancing the State's interest in protecting police sources and techniques with the individual's interest in fundamental justice (as has been judicially achieved at common law¹⁵), the provision opts for a complete obliteration of the individual's rights in favour of the State's interest. The provision could have achieved its objectives while infringing the appellant's rights far less severely than it has done by providing a balancing mechanism rather than a total denial of the appellant's rights. Accordingly, the provision does not "impair as little as possible" the rights of the appellant. In addition, there may well be circumstances where disclosure of the information is unavoidably necessary to establish the innocence of the person against whom the allegations have been made, and in such circumstances the infringement of the right in question, in my view, would be out of proportion to the objective sought to be achieved. I therefore conclude that subsection 82.1(3) of the Act prescribing the limit under subsection 48(2) of the *Canadian Security Intelligence Service Act* is not justified under section 1 of the Charter.

For these reasons, I would answer question 3(b) by saying that the violation of the appellant's rights under section 7 of the Charter is not justified by section 1 of the Charter.

URIE J.A.: I agree.

Je suis convaincu que l'intérêt de l'État à l'égard de la protection des sources et des techniques confidentielles de la police est un objectif suffisamment important pour justifier la suppression des droits protégés par l'article 7 de la Charte. J'estime aussi que la non-divulgence de renseignements prévue dans la procédure établie par le paragraphe 82.1(3) est une méthode rationnelle, juste et non arbitraire pour atteindre cet objectif. Cependant, je crois aussi que la règle de la proportionnalité n'est pas respectée. Plutôt que de prévoir des mécanismes permettant d'équilibrer l'intérêt de l'État, qui cherche à protéger les sources et les techniques policières, et les intérêts de la personne en matière de justice fondamentale, comme les tribunaux l'ont fait en *common law*¹⁵, la disposition choisit d'annuler complètement les droits de la personne au profit des intérêts de l'État. La disposition aurait pu atteindre ses objectifs en enfreignant beaucoup moins gravement les droits de l'appellant, soit au moyen de mécanismes de contrepois plutôt que par une négation totale des droits de l'appellant. Par conséquent, on ne peut pas dire que la disposition «porte le moins possible atteinte» aux droits de l'appellant. De plus, il existe probablement des circonstances dans lesquelles la divulgation de l'information est absolument nécessaire pour établir l'innocence de la personne contre laquelle les allégations ont été faites; dans ces circonstances, la violation du droit visé, à mon avis, serait disproportionnée par rapport à l'objectif recherché. Je conclus donc que le paragraphe 82.1(3) de la Loi, qui prescrit une limite en vertu du paragraphe 48(2) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, n'est pas justifié en vertu de l'article 1 de la Charte.

Pour ces motifs, je répondrais de la façon suivante à la question 3b): la violation des droits de l'appellant en vertu de l'article 7 de la Charte n'est pas justifiée par l'article 1 de la Charte.

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

¹⁵ See e.g. *R. v. Parmar et al.* (1987), 34 C.C.C. (3d) 260 (Ont. H.C.); *R. v. Playford* (1987), 63 O.R. (2d) 289 (C.A.); *R. v. Rowbotham et al.* (1988), 41 C.C.C. (3d) 1 (Ont. C.A.), at pp. 38-44.

¹⁵ Voir p. ex., *R. v. Parmar et al.* (1987), 34 C.C.C. (3d) 260 (H.C. Ont.); *R. v. Playford* (1987), 63 O.R. (2d) 289 (C.A.); *R. v. Rowbotham et al.* (1988), 41 C.C.C. (3d) 1 (C.A. Ont.), aux p. 38 à 44.